

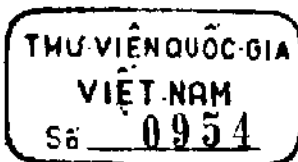
TRƯỜNG QUỐC-GIA HÀNH-CHÁNH

Luận-văn tốt-nghiệp

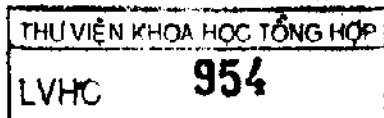
Hiến - Pháp Việt - Nam Cộng - Hòa

Ngày 1-4-67 sau hơn Bảy năm áp dụng:

SỰ PHÂN-NHIỆM VÀ PHÂN-QUYỀN



Sinh viên : **NGUYỄN-VĂN-TOÀN**
Ban Cao Học Khóa VIII
1972 - 1974



Trưởng Quốc Gia Hành Chánh
không tán thành cũng không
phản đối những ý kiến phát
biểu trong Luận-Văn. Nhưng
ý kiến đó do tác giả hoàn-
toàn chịu trách nhiệm.

THÀNH THẬT TRI AN

Giáo-Su TẠ-VĂN-TÀI
Tiến-Sĩ Chính-Trị-Học

Đã tận tâm hướng dẫn chúng tôi
hoàn thành tập Luận - Văn này.

MUC-LUC

Trang

<u>CHƯƠNG DẪN NHẬP</u> : NHỮNG NGUYÊN TẮC CĂN BẢN HƯỚNG DẪN SỰ TỔ CHỨC VÀ VẬN DỤNG CÁC CƠ-QUAN CÔNG QUYỀN	1
<u>Tiết I</u> .- Chủ trương tập trung quyền hành . . .	2
<u>Tiết II</u> .- Chủ-trương hạn chế quyền hành . . .	4
<u>Tiết III</u> .- Quan niệm của Ủy-Ban soạn-Thảo Hiến- Pháp 1967 về nguyên-tắc phân quyền. .	9
<u>CHƯƠNG I</u> .- TƯƠNG QUAN GIỮA 2 CƠ QUAN LẬP PHÁP và HÀNH-PHÁP THEO HIẾN-PHÁP 1967	20
<u>Tiết I</u> .- Hành-vi của Hành-pháp Ảnh Hưởng đến Lập Pháp	20
<u>Mục I</u> .- Quyền giới Thông-Điện cho Quốc-Hội . .	22
<u>Đoạn I</u> .- Tổng-Thống giới Thông-Điện bằng văn-kiện	22
<u>Đoạn II</u> .-Tổng-Thống đích thân đọc Thông Điện trước Quốc-Hội	23
<u>Mục II</u> . Quyền triệu tập Khoá họp bất thường	26
<u>Đoạn I</u> .- Ý-nghĩa quyền triệu tập khoá họp bất thường	26
<u>Đoạn II</u> . Thủ tục triệu tập khoá họp bất thường	36
<u>Mục III</u> . Sáng quyền lập-pháp của Tổng-Thống.	
<u>Đoạn I</u> .- Ý nghĩa sáng quyền lập pháp . . .	39
<u>Đoạn II</u> . Quyền phúc nghị của Tổng-Thống và hiệu lực của sáng quyền lập-pháp .	49

	<u>Trang</u>
<u>Tiết II.</u> - Hành vi của cơ quan Lập-pháp	
ảnh hưởng đến Hành-Pháp	60
<u>Mục I</u> : Ảnh hưởng của Quốc-Hội đối với Tổng	
Thống	60
<u>Đoạn I</u> .- Lãnh vực đối nội	61
<u>Đoạn II.</u> - Lãnh vực đối ngoại	67
<u>Mục II</u> : Ảnh hưởng của Quốc-Hội đối với Chánh	
Phủ	69
<u>Đoạn I</u> .- Những phương thức kiểm soát ôn	
hoà	69
<u>Đoạn II.</u> - Những phương thức kiểm soát	
quyết liệt của Quốc-Hội	76
 <u>CHƯƠNG II.</u> - VAI TRÒ CỦA NGÀNH TƯ PHÁP TRONG TƯƠNG	
QUAN GIỮA LẬP PHÁP VÀ HÀNH-PHÁP	87
 <u>Tiết I.</u> - Thể thức tuyển chọn Thẩm-Phán Tối Cao	
Pháp-Viện và qui chế Thẩm Phán Xử án.	87
<u>Mục I.</u> - Thể thức tuyển chọn và nhiệm-kỳ Thẩm	
Phán Tối Cao Pháp-Viện	87
<u>Đoạn I.</u> - Thể thức tuyển chọn	87
<u>Đoạn II.</u> - Nhiệm kỳ của Thẩm-Phán Tối-	
Cao Pháp-Viện	94
<u>Đoạn III.</u> - Thành phần ứng tuyển Thẩm Phán	
Tối Cao Pháp-Viện	96
 <u>Mục II.</u> - Qui chế của các Thẩm phán xử án	98

	<u>Trang</u>
<u>Tiết II</u> : Thẩm quyền và thành tích hoạt-dộng của Tối-Cao Pháp-Viện thuộc phạm vi chính-trị	110
<u>Mục I</u> .- Việc giải thích Hiến-Pháp	111
<u>Mục II</u> .- Việc kiểm hiến và kiểm pháp các văn kiện lập pháp và lập qui	114
<u>Mục III</u> .- Thẩm quyền giải tán chính đảng .	120
<u>Mục IV</u> .- Nhiệm vụ của Tối Cao Pháp Viện trong cuộc bầu cử Tổng-Thống năm 1971	121
<u>TỔNG-KẾT</u> :	131

CHƯƠNG DẪN NHẬP

NHỮNG NGUYÊN-TẮC CĂN-BẢN HƯỚNG-DẪN SỰ TỔ-CHỨC & VẬN-DỤNG CÁC CƠ-QUAN CÔNG-QUYỀN

THƯ-VIỆN QUỐC-GIA

(Trong sự tổ-chức bộ máy chánh-quyền, người ta thường nghĩ trước hết đến vấn-đề hiệu-năng, vì mục-đích của nhà cầm-quyền tối-cao lương-hảo nào cũng muốn tạo ra một bộ máy công-quyền mạnh-mẽ, đủ sức giữ-gìn an-ninh trật-tự trong nước; thi-hành đúng-đắn các mạng-lệnh của mình và có thể đối-phó với các nước ngoài để bảo-vệ quyền-lợi của Quốc-Gia.

Tuy nhiên ngoài vấn-đề hiệu-năng, vấn-đề ngăn-chặn sự lạm-quyền đã được đặt ra để giúp cho dân chúng khỏi bị nhà cầm-quyền, nhất là nhà cầm-quyền tối-cao, lợi-dụng thế-lực của mình để uy-hiệp đàn-áp họ. Những người thảo-luận về vấn-đề ngăn-chặn nạn lạm-quyền có thể dung-hòa mục-đích bảo-vệ quyền-lợi dân chúng với mục-đích giữ cho bộ máy chánh-quyền có đủ hiệu-năng, nhưng cũng có khi người ta đặt hẳn vấn-đề cần phải chọn lựa giữa sự tự-do của người bị trị và hiệu-năng của bộ máy chánh-quyền. Từ ngàn xưa đã có những cuộc thảo-luận sôi nổi về đề-tài này. Nhưng tuy có nhiều chủ-trương khác nhau được đưa ra ta có thể phân-biệt hai xu-hướng chính là xu-hướng tập-trung quyền-hành để tăng cường lực-lượng quốc-gia, và xu-hướng hạn-chế quyền-hành của người chỉ-huy để bảo-vệ dân chúng.

TIẾT I

CHỦ-TRƯỞNG TẬP-TRUNG QUYỀN-HÀNH

Những người theo chủ-trưởng này lý-luận rằng việc tập-trung quyền-hành sẽ làm cho quốc-gia hùng-cường đủ sức giữ trật-tự bên trong và đối-phó với kẻ địch bên ngoài. Chủ-trưởng này đã có từ đời cổ và ngày nay vẫn còn được duy-trì. Tuy nhiên những lý-luận đưa ra để biện-chánh khác nhau tùy thời-dại.

I.- SỰ BIẾN-CHÁNH BẰNG THÂN-QUYỀN :

Đời cổ người ta cho rằng nhà cầm-quyền là kẻ thay Trời để trị dân, nên người dân phải triệt-đề tuân-lệnh nhà cầm-quyền, không được trái lệnh mà cũng không được phê-bình phán-đoán: nhà cầm-quyền chỉ phải trả lời với Trời về những hành-động của họ.

Thánh PAUL (mất năm 67) đã dạy tín-đồ Thiên-Chúa Giáo : "Mọi linh-hồn đều phải tùng-phục nhà Vua, vì mọi cai-quyền đều do Chúa Trời mà ra". Theo vị Sư-Đồ này thì nhà cầm-quyền do Trời đặt để cho nên mạng-lệnh của nhà cầm-quyền phải được tuân theo, chỉ trừ ra khi nhà cầm-quyền bắt dân bỏ đạo thì dân mới cưỡng lại được. Người dân không nên thắc-mắc về việc nhà cầm-quyền hung-ác, bạo-tàn vì đó có thể là một trừng-phạt của Chúa Trời đối với con người đã phạm nhiều tội lỗi.

Những người sáng-lập Cải-Lương-Giáo cũng có một quan-niệm tương-tự. LUTHER (1483-1534) dạy tín-đồ rằng dân chúng phải triệt-đề tuân theo lệnh nhà cầm-quyền. Còn quyền hành của người chủ-tể có chánh-dáng hay không và có hợp đạo-lý hay không thì dân chúng không có quyền biết đến, vì đó là việc của Chúa Trời.

CALVIN (1509-1575) cũng cho rằng dân không có quyền chống lại nhà Vua, dù nhà vua có đưa ra những lệnh

làm sai đạo Trời, người tín-đồ ngoan-đạo cũng chỉ có quyền cưỡng lại một cách tiêu-cực là chịu lên giàn hỏa, chứ không có quyền dùng bạo-lực để chống lại.

Giám-Mục BOSSUET (1627-1704) còn đi xa hơn nữa. Theo ông, dân chúng phải triệt-đề tuân-lệnh nhà cầm-quyền, dù nhà cầm-quyền có phiến-nhiều hay bất công cũng vậy. Riêng việc than-phiến cũng là có tội vì than phiến là bắt đầu mưu chống chọi lại rồi.

II.- SỰ BIỆN-CHÁNH BẰNG SỰ LỢI-ÍCH CỦA XÃ-HỘI.

Thế-kỷ thứ 17, tư-tưởng duy-lý mạnh-nhà và phát-triển ở Âu-Châu, và người ta bắt đầu dùng lý-trí thuần-túy để suy-luận về chính-trị chứ không dựa vào ý-muốn của Thần minh như trước nữa. Lúc ấy THOMAS HOBBS (1588-1679) đã viết ra quyển Leviathan để biện-chánh cho quyền chuyên-chế của nhà vua. Ông cho rằng trong trạng-thái thiên-nhiên con người chỉ biết luật "mạnh được, yếu thua" và tranh-đấu với nhau một cách khốc-liệt. Đời sống của loài người chẳng khác nào đời sống ở địa-ngục. Muốn thoát khỏi hoàn-cảnh u-tê đó người ta thỏa-thuận với nhau lập một khế-ước sống thành xã-hội. Theo khế-ước này, con người từ bỏ mọi sự tự-do trong trạng-thái thiên-nhiên, giao trọn quyền quyết-định về mọi việc cho một vị chủ-tể điều-khiển hết tất cả mọi người. Vị chủ-tể này có một oai-quyền tuyệt-đối không có gì hạn-chế cả. Sự chuyên-chế này hết sức cần-thiết: không có nó thì không lập được trật-tự xã-hội và người phải chấp-nhận nó, nếu không muốn cho xã-hội hỗn-loạn, rối-nát.

III.- SỰ BIỆN-CHÁNH BẰNG LÝ-TƯỞNG DÂN-CHỦ :

Khi lý-tưởng dân-chủ thịnh-hành, một số người lại dùng nó để biện-chánh cho chủ-trường tập-trung quyền-hành của nhà cầm-quyền. Người đi đầu trong công việc này là JEAN-JACQUES ROUSSEAU (1712-1788). Theo JEAN-JACQUES ROUSSEAU trong một quốc-gia chính-thống tức là một quốc-gia tổ-chức đúng theo khế-ước xã-hội của ông, chủ-quyền thuộc về toàn-dân. Toàn dân chỉ có thể muốn cái hay, cái phải, cái lợi cho

toàn dân và toàn dân không thể nào làm-lạc được. Bởi vậy, chính-quyền do toàn dân thiết-lập phải được toàn quyền hành-dộng, mọi người đều phải tuân theo, không có quyền cưỡng lại. Vì chính-quyền của toàn dân không thể có lạm-quyền nên ROUSSEAU từ-khước không chịu đặt vấn-đề ngăn-chặn sự lạm-quyền. Ông cho rằng sự ngăn chặn lạm-quyền là vấn-đề giả-tạo.

Các tác-giả Cộng-Sản sau này cũng có những lập-luận tương-tự lập-luận của ROUSSEAU. Theo LÉNINE (1870-1924), đảng Cộng-Sản tập-hợp những phần-tử có ý-thức của gia-cấp vô-sản, nó chỉ có thể muốn cái hay, cái phải, cái lợi cho gia-cấp vô-sản, thêm nữa, nó hiểu rõ lịch-trình tiến-triển của lịch-sử nên không thể nào làm-lạc được. Do đó chính-quyền do đảng Cộng-Sản lập ra phải được toàn quyền hành-dộng.

TIẾT II

CC HỮU-TRƯỞNG HẠN-CHẾ QUYỀN-HÀNH NGƯỜI LÃNH-ĐẠO QUỐC-GIA.

Việc hữu-trưởng hạn-chế quyền-hành người chỉ-huy tối-cao để tránh sự lạm-quyền cũng được nêu ra từ ngàn xưa. Tuy nhiên các tác-giả có chủ-trương này đã nêu ra những phương-pháp ngăn-chặn sự lạm-quyền khác nhau. Ta có thể phân-biệt hai loại phương-pháp : Loại đặt nền-tảng trên thiện-chí của nhà cầm-quyền, và loại đặt nền-tảng trên một kỹ-thuật tổ-chức làm cho nhà cầm-quyền không thể lạm-quyền được.

I. - PHƯƠNG-PHÁP HẠN-CHẾ LẠM-QUYỀN ĐẶT NỀN-TẢNG TRÊN THIÊN-CHÍ CỦA NHÀ CẦM-QUYỀN.

1. Sự hạn-chế lạm-quyền bằng đạo-đức :

Một số triết-gia cho rằng nhà cầm quyền phải vun bồi những đức tốt để xứng đáng đóng vai-tuồng trị-nước. Học phái Nho-Gia ở Trung-Quốc chủ-trương nhà Vua phải lo sửa mình, ăn ở theo đạo nhân-nghĩa thì mới giữ được mạng trời. Nếu nhà Vua hôn bạo, Trời có thể lấy cái mạng đó lại, và nhà Vua phải mất ngôi, có khi không toàn mạng. Nhà lý-thuyết chống bạo-quyền của Nho-Gia tích-cực nhất là Mạnh-Tử. Ông đã táo-bạo tấn thành chủ-trương sát-hại những vị vua hôn-bạo. Khi Tề-Tuyên-Vương kể chuyện Vua Võ nhà Châu đã giết Chúa là Vua Trụ, Mạnh-Tử đã bảo : "kẻ thù làm hại đạo-nhân gọi là Tặc, kẻ làm hại đức-nghĩa gọi là tàn. Người tàn-tặc gọi là kẻ thất-phu. Tôi nghe nói có giết một đứa thất-phu là Trụ, chứ không nghe nói giết vua? (Lương-Huệ-Vương, hạ) (1) Tuân-Tử là nhà Nho chủ-trương tôn quân mạnh hơn Mạnh-Tử và tuy nhìn nhận cho nhà vua một quyền-hành rộng lớn để duy-trì trật-tự xã-hội cũng muốn cho nhà vua phải noi theo đạo-đức, không lạm-quyền làm bậy và ông cũng tấn-thành chủ-trương cần phải giết những nhà Vua hôn-bạo. Ông bảo "giết một ông Vua hung-bạo cũng như giết một đứa độc-phu"(Tuân-Tử, Chánh-Luận XVIII) (2).

2. Sự hạn-chế lạm-quyền bằng tôn-giáo :

Một số các vị Giáo-Sĩ chủ-trương dùng tôn-giáo để hạn-chế sự lạm-quyền của nhà Vua. Xu-hướng này rất rõ-rệt trong Thiên-Chúa-Giáo lẫn tôn-giáo này đã có một giáo-hội mạnh-mẽ.

Thánh AMBROISE (333-397) chủ-trương Hoàng-Đế phải là một tín-đồ ngoan-đạo và có một hạnh-kiểm tốt. Điều này hàm-y rằng : Hoàng-Đế phải đối-xử với dân chúng theo đạo-ly. Thánh AUGUSTIN (354-397) thì cho rằng nhà cầm-quyền không được phép bắt dân có những hành-động vô đạo-đức, bất công hay bất-kính đối với Chúa Trời. Vị Vua có giữ được đạo

(1) TRẦN-TRỌNG-KIM, Nho giáo Saigon Trung-Tâm học liệu, 1971, quyển thương tr. 214.

(2) Ibid. tr. 292

công-bình và kính-trọng tôn-giáo thì mới có quyền bắt buộc người khác tuân-lệnh mình.

3. Sự hạn-chế lạm-quyền bằng pháp-luật

Phái Pháp-Gia ở Trung-Quốc cổ thời chủ-trường Nhà Vua phải tự mình tuân theo pháp-luật và dựa vào pháp-luật để cai-trị dân chúng. Một số tác-giả Tây-Phương cũng chủ-trường nhà cầm-quyền phải theo pháp-luật. Trong việc phân-loại các chính-thể họ lấy việc tuân theo pháp-luật làm một tiêu-chuẩn để phân-biệt nhà cầm-quyền chánh-đáng với nhà cầm quyền hủ-bại. Xu-hướng này đã phát-hiện với PLATON (428-347) và sau này với MONTESQUIEU (1689-1755) cũng có một quan-niệm tương-tự. Trong tư-tưởng của ông, chánh-thể quân-chủ khác chánh-thể chuyên-chế ở chỗ trong chánh-thể chuyên-chế nhà vua hành-dộng theo ý riêng, còn trong chánh-thể quân-chủ nhà Vua tuân theo pháp-luật.

II.- PHƯƠNG-PHÁP HẠN-CHẾ LẠM-QUYỀN ĐẶT NỀN-TẢNG TRÊN TỔ-CHỨC PHÂN-QUYỀN.

Những người theo các chủ-trường hạn-chế quyền hành bằng đạo-đức, tôn-giáo hay luật-pháp theo lối pháp-gia Trung-Quốc cũng đề-cập đến sự chế-tải đối với nhà cầm quyền. Nho-Gia cho rằng nhà Vua làm bậy có thể mất mạng, Trời và do đó mà mất ngôi, có khi mất cả mạng sống. Giáo-Hội Thiên-Chúa-Giáo có thể dứt phép thông-công những nhà Vua trái đạo. Pháp-Gia Trung-Quốc cũng cho rằng những nhà Vua không chịu noi theo pháp-luật thì nước rối-loạn, ngôi Vua có thể bị mất.

Tuy nhiên sự chế-tải theo lối kể trên không phải lúc nào cũng có hiệu-quả. Nếu những nhà cầm quyền bản-tánh tốt có thể tự sửa mình theo lời những nhà hiền-triết hay những nhà tôn-giáo và không lạm-dụng quyền-thế để hiếp-đáp dân chúng, thì những nhà cầm-quyền tham-bạo ngoan-cố có thể làm theo ý mình, không có điều gì bắt buộc họ không làm vậy. Số nhà cầm quyền tốt biết nghe theo lẽ phải lại rất ít, trong khi những nhà cầm-quyền tham-bạo lại rất đông. Việc

dân chúng đầy loạn để giết hại hay lật đổ những nhà cầm-
quyền tham-bạo không phải là dễ làm, nên không phải là một
biện-pháp áp-dụng thông-thường.

Như thế ta có thể cho rằng những phương-pháp hạn
chế quyền-hành bằng đạo đức, tôn-giáo gay pháp-luật đặt nền
tảng trên thiện-chí của nhà cầm-quyền. Nếu nhà cầm-quyền
không có thiện-chí thì sự lạm-quyền không thể tránh được.
Vì nhận thấy như vậy nên một số tác-giả đã nghĩ đến việc
hạn-chế sự lạm-quyền bằng cách tổ-chức những cơ-cấu chính-
quyền như thế nào để hạn-chế sự lạm-quyền của những người
cai-trị quốc-dân.

1. Phân-quyền giữa Trung-Ưng với Địa-Phương:

Chế-độ phong-kiến đặt nền-tảng trên sự phân-quyền
hàng dọc giữa những nhà cầm-quyền đứng trên bình-diện cao
thấp khác nhau. Trong chế-độ này nhà cầm-quyền Trung-Ưng
và nhà cầm-quyền Địa-Phương đều thế tập và có những lực-
lượng riêng-biệt. Ở Trung-Quốc cổ thời, thiên-tử, chủ-hầu
các quan đại-phu đều có lãnh-thổ, có quân-đội. Cấp bậc càng
cao thì lực-lượng càng lớn, nhưng vì cấp dưới (chủ-hầu) cũng
có lực-lượng riêng-biệt để tự-vệ nếu cần, cho nên người cấp
trên không thể lạm-dụng quyền-thế để uy-hiệp người cấp dưới
một cách vô lối.

Chế-độ phong-kiến Âu-Châu cũng đặt nền-tảng trên
những đặc-quyền của những hạng người khác nhau trong xã-hội.
Người cầm-quyền cấp trên không thể vi-phạm những đặc-quyền
đó, và mỗi hạng người đều có lực-lượng để bảo-vệ đặc-quyền.
Bản Đại-Hiến-Chương năm 1215 ở Anh là một văn-kiến dùng để
chính-thức-hóa một số đặc-quyền của quý-tộc và dân chúng
Anh mà nhà Vua phong-kiến phải công-nhận. Ở Pháp nhà vua chỉ
xây-dựng được chế-độ quân-chủ chuyên-chế sau khi tước-đoạt
hết các đặc-quyền của quý-tộc, mà việc tước-đoạt này đã thực
hành trong một thời-gian lâu dài: Dòng Capet được làm Vua
Pháp hồi cuối thế-kỷ thứ 10, mà mãi đến giữa thế-kỷ thứ 17,
Vua LOUIS thứ 14 mới trở thành nhà vua chuyên-chế của Pháp.

2. Sự phân-quyền hàng ngang.

Sự phân-quyền của chế-độ phong-kiến là sự phân-quyền hàng dọc. Nó giúp cho những người cấp dưới, nhất là hạng quý-tộc bảo-vệ được những đặc-quyền của mình chống lại sự chuyên-chế của nhà Vua. Ngoài ra, lại còn một lối phân-quyền khác, là phân-quyền hàng ngang. Theo lối này quyền-hành không phải chỉ phân chia cho những người ở địa vị cao thấp khác nhau, mà phân chia cho những cơ-quan ở cùng một cấp với nhau.

Đời cổ, ở Hy-Lạp, những đô-thị theo chế-độ dân chủ đã phân-biệt các nhiệm-vụ lập-pháp, hành-pháp và tư-pháp. Những nhiệm-vụ này được giao cho những cơ-quan khác nhau. Như ở đô-thị Athens, việc lập-pháp thuộc về Đại-Hội-Nghị Nhân-Dân, việc hành-pháp và tư-pháp giao cho những viên-chức khác nhau do Đại-Hội-Nghị Nhân-Dân chỉ-định bằng phương-pháp rút thăm hay bầu-cử.

Đến thế-kỷ thứ 17, các học-giả Âu-Châu chính-thức đưa ra thuyết phân-quyền. Người đi đầu trong việc này là JOHN LOCK (1632-1704). Ông chủ-trương phân-biệt 3 quyền Lập-Pháp, Hành-Pháp và Bang-Giao và giao các quyền này cho ba cơ-quan khác nhau đảm-nhiệm để tránh sự chuyên-quyền. Sau đó MONTESQUIEU (1689-1755) cũng chủ-trương phân-quyền. Ông lập lại ý JOHN LOCK, nhưng dựa vào chế-độ cổ Hy-Lạp để phân-biệt ba quyền Lập-Pháp, Hành-Pháp và Tư-Pháp. Sau này, TÔN-VĂN (1866-1925) là nhà Cách-Mạng Trung-Quốc chủ-trương thêm vào ba quyền trên, hai quyền Khảo-Thí và Giám-Sát là hai quyền đặc-biệt truyền-thống của Trung-Quốc. Hiện nay, chủ-trương của TÔN-VĂN chỉ được Trung-Hoa Quốc-Gia áp-dụng, còn các nước khác trên thế-giới đã áp-dụng chủ-trương của MONTESQUIEU phân-biệt ba quyền Lập-Pháp, Hành-Pháp và Tư-Pháp. Các học-giả Tây-Phương cho rằng ba quyền này phải được phân chia cho ba cơ-quan khác nhau đảm-trách thì mới tránh được sự lạm quyền.

Điều 1 của Hiến-Pháp Việt-Nam Cộng-Hoa đã tuyên-nghị Việt-Nam là một nước Cộng Hòa ... và chủ-quyền quốc-

gia thuộc về toàn-dân. Như thế Hiến-Pháp Đệ Nhị Cộng-Hòa đã loại bỏ những chủ-trường độc chiếm quyền-hành và chấp-nhận nguyên-tắc hạn-chế quyền-hành của những người giữ nhiệm-vụ điều-khiển quốc-gia. Sự hạn-chế này không đặt nền-tảng trên thiện-chí của nhà cầm-quyền mà đặt nền-tảng trên nguyên-tắc phân-quyền hàng ngang và hàng dọc.

Trước khi đề-cập đến mối tương-quan giữa các cơ-quan công-quyền trong khuôn-khố nguyên-tắc phân-quyền, chúng ta thử tìm hiểu xem các nhà soạn-thảo Hiến-Pháp 1967 đã quan-niệm vấn-đề phân-quyền như thế nào ?

TIẾT III

() QUAN-NHIỆM CỦA ỦY-BAN SOẠN-THẢO HIẾN-PHÁP 1967 VỀ NGUYÊN-TẮC PHÂN-QUYỀN.

Nguyên-tắc Phân-Quyền khác biệt với Nguyên-tắc Phân-Nhiệm trên các điểm căn-bản sau đây :

Theo Nguyên-tắc Phân-Quyền, người ta chủ-trương các quyền-hành quốc-gia được chia làm ba và giao cho ba cơ-quan khác nhau để thực-hiện được chủ-trương "quyền-hành ngăn chặn quyền-hành".

Trái lại, thuyết phân-nhiệm cho rằng quyền-hành quốc-gia tuyệt-đối, duy nhất, bất-khả-phân, bất-khả-nhượng mà chỉ phân công nhiệm-vụ giữa những cơ-quan công-quyền.

Trong phạm-vi áp-dụng, nguyên-tắc phân-quyền có lợi-điểm là có thể tránh được nạn tập-trung quyền-hành của mỗi cơ-quan có thể đi đến sự chuyên-chế. Quyền tự-do của công-dân được bảo-vệ nhờ tính-cách độc-lập của mỗi cơ-quan. Tuy nhiên khi quyền Hành-Pháp sử-dụng khả-năng kiểm-soát

ngăn chặn để phủ-quyết các dự-luật do Quốc-Hội đã biểu-quyết, hoặc ngược lại Quốc-Hội cũng sử-dụng quyền đó để từ-khước sự phê-chuẩn các Hiệp-Uớc Quốc-Tế đã được Hành-Pháp ký-kết thì hậu-quả là sẽ có sự tranh-chấp trầm-trọng giữa hai cơ-quan Lập-Pháp và Hành-Pháp. Thêm vào đó, nếu cơ-quan Tư-Pháp hành-sử thẩm-quyền bảo-hiến chuyên-quyết thường xuyên phán-quyết các đạo-luật do Quốc-Hội chấp-thuận và Tổng-Thống ban-hành là vi-hiến, thì việc điều-hành guồng máy công-quyền sẽ bế-tắc. Vì vậy, phân-quyền cũng-rắn chỉ có tính-cách lý-thuyết và trên thực-tế thường phải có sự hợp-tác giữa các cơ-quan công-quyền.

Về nguyên-tắc phân-nhiệm trong phạm-vi áp-dụng ý-niệm chủ-quyền quốc-gia duy nhất bất-kha-phần vẫn được duy trì (1), nhưng có thể đưa đến tình-trạng mất thăng-bằng trong sự tương-quan giữa 3 cơ-quan công-quyền, trong trường hợp một trong 3 cơ-quan có nhiều nhiệm-vụ quan-trọng và với phương-tiện dồi-dào sẽ chiếm ưu-thế rõ-rệt đối với hai cơ-quan kia.

Tình-trạng này sẽ đưa đến sự lạm-dụng quyền-hành, tiến đến một chế-độ độc-tả tập-thể hay cá-nhân.

Hiến-Pháp Việt-Nam Cộng-Hòa 1956 điều 3, đoạn 2 đã qui-dịnh sự phân-nhiệm và điều-hòa hoạt-động là hai nguyên-tắc căn-bản cho sự tương-quan. Chính-chế này đã góp phần không nhỏ vào việc xây-dựng một chính-quyền chuyên-chế thời Đệ Nhất Cộng-Hòa.

Vì vậy theo Ông TRƯỜNG-TIẾN-DẠT các nhà lập-hiến Đệ Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam 1966-1967 đã không gạt bỏ hẳn một trong hai lý-thuyết kể trên. Các nhà lập-hiến này chấp-nhận sự phân-quyền nhưng chỉ là một sự phân-quyền mềm-dẻo

(1) VŨ-QUỐC-THÔNG "Việt-Nam Tự-Do và chính thể Cộng-Hoà Nhân-vị",
Quê hương số 16, tháng 10/1956, trang 249.

linh-động và có ngụ-ý một sự phân-nhiệm giữa ba cơ-quan(1).

Dựa vào nguyên-tắc phân-quyền và phân-nhiệm, sự điều-hành của các cơ-quan công-quyền, theo đề-nghị của thuyết-trình-viên NGUYỄN-HỮU-THỐNG trong Ủy-Ban-Thảo-Hiến được phân chia cho 4 cơ-quan sau đây :

1. Cơ-Quan Hành-Pháp gồm có Tổng-Thống và Chính-Phủ.

2. Cơ-Quan Lập-Pháp gồm có Thượng-Nghị-Viện (có thể gọi là Viện Nghị-Sĩ) và Hạ-Nghị-Viện (có thể mệnh-danh là Viện Dân-Biểu).

3. Cơ-Quan Tư-Pháp gồm có Tối-Cao Pháp-Viện, Thượng Hội-Đồng Tư-Pháp ở cấp Trung-Ương và Các Tòa-Án ở cấp Địa-Phương.

4. Cơ-Quan Giám-Sát thuộc quyền Giám-Sát-Viện.

Cũng như các bộ-phần trong một guồng máy, 4 cơ-quan công-quyền nói trên phải có sự hoạt-động điều-hòa để cho bộ máy Nhà Nước chạy đều. Nếu các cơ-quan công-quyền hoạt-động không ăn khớp với nhau thì toàn-thể bộ máy nhà nước sẽ bị trục-trắc. Nếu một cơ-quan nào lạm-quyền và không-chế các cơ-quan khác thì có sự độc-tài.

Tại các tân quốc-gia như Việt-Nam (nhứt là trong tình-trạng chiến-tranh), cơ-quan Hành-Pháp mạnh và ổn-cố là một nhu-cầu chính-trị. Hành-Pháp mạnh để giải-quyết 4 nhu-cầu căn-bản của Quốc-Gia là :

1. Nhu-Cầu chiến-tranh và Quốc-Phòng (chiến-tranh Việt-Nam có tính-cách trường-kỳ liên-tục và toàn-diện).

(1) TRƯƠNG-TIẾN-ĐẠT, Nguyên Tổng Thư-ký Quốc-Hội lập-hiến 1966, Hiến-pháp chú-thích, Saigon 1967 trang 78.

2. Nhu-cầu tiến-bộ về kinh-tế trong một quốc-gia chậm tiến kém mở-mang, hạ tầng cơ-cở Kiều-Lộ bị phá-hoại đổ nát.

3. Nhu-cầu cách-mạng xã-hội trong một tổ-chức xã-hội đầy rẫy bất-công và mâu-thuẫn.

4. Nhu-cầu phát-triển giáo-dục, văn-hóa, y-tế, an ninh xã-hội, cứu-trợ xã-hội v.v... để nâng cao mức sống tinh-thần và vật-chất của toàn dân.

Như vậy khuynh-hướng mạnh và ổn-cố của Hành-Pháp là một hướng đi tất yếu tại Việt-Nam cũng như trên thế-giới.

Vấn-đề đặt ra là phải tìm những kỹ-thuật chính-trị và pháp-lý được qui-định trong Hiến-Pháp để tránh cho Hành-Pháp mạnh khỏi đi tới độc-tài.

Trong tổ-chức các cơ-quan công-quyền tương-lai, kỹ-thuật chính-trị và pháp-lý để ngăn-ngừa độc-tài của Hành-Pháp có thể tìm thấy trong các nguyên-tắc phân-quyền để kiểm-soát và các nguyên-tắc tự-trị để độc-lập. Luật-SU NGUYỄN-HỮU-THÔNG đã đưa ra 10 nguyên-tắc phân-quyền và 4 nguyên-tắc tự-trị để xây-dựng một chính-quyền mạnh, ổn-cố mà không độc-tài, cùng với 6 nguyên-tắc cộng-tác để phối-hợp.

I.- NGUYÊN-TẮC PHÂN-QUYỀN ĐỂ KIỂM-SOÁT :

Đây là một kỹ-thuật chính-trị và pháp-lý được coi là khuôn vàng thước ngọc (?) để ngăn-ngừa không cho độc-tài thành-hình. Đây là nguyên-tắc căn-bản trong chế-độ dân-chủ. Vì dân-chủ là gì nếu không phải là sự thiết-lập những hàng rào, những thành-lũy kiên-cố ngăn chặn không cho độc-tài thành-hình. Vì con người thường bị mê-hoặc bởi bản-năng quyền-lực. Nếu con người là Á Thánh thì cũng không cần có chính-phủ. Nếu chính-phủ gồm toàn những vị Á-Thánh thì không cần phải kiểm-soát. Nhưng con người không phải là Thánh Nhân

nên còn cần đến Chính-Phủ và Chính-Phủ cũng không gồm toàn những Thánh-Nhân nên còn cần có sự kiểm-soát. Sự kiểm-soát được thực-hiện bằng kỹ-thuật phân-quyền.

Hiến-Pháp Việt-Nam năm 1956 không có sự phân-quyền thực sự vì Tư-Pháp lệ-thuộc Hành-Pháp (Tòa-Án chịu sự điều-khiển của Bộ Tư-Pháp) Lập-Pháp không kiểm-soát được Hành-Pháp vì do những cuộc tuyên-cử thiếu tự-do, hầu hết các dân-biểu đều là người của Chính-Phủ đưa ra. Như vậy trong chế-độ Đệ-Nhất Công-Hòa, Tổng-Thống lãnh-đạo Quốc-Hội và điều-khiển tòa-án. Nguyên-tắc phân-quyền để kiểm-soát không được tôn-trọng nên chính-quyền Đệ Nhất Công-Hòa đã có cơ-hội để thiết-lập chế-độ chuyên-chế.

Thuyết-trình-viên đã đưa ra 10 kỹ-thuật chính-trị và pháp-lý về Phân-quyền để kiểm-soát Hành-Pháp, hầu tránh nạn độc-tài. Những kỹ-thuật đó là :

1. Sự kiểm-soát Hiến-Tính các quyết-định Hành-Chánh.

Các quyết-định Hành-Chánh không thể đi trái tinh thần và bản văn Hiến-Pháp. Sự kiểm-soát Hiến-Tính của các quyết-định Hành-Chánh sẽ được trao phó cho Tối-Cao Pháp-Viện là Cơ-Quan Tư-Pháp độc-lập và ngang hàng với Hành-Pháp.

2. Sự chế-tài các hành-vi công-vụ của nhân-viên Hành-Chánh.

Trước kia những hành-vi Hành-Chánh gây thiệt-hại cho công-dân đều do thẩm-quyền của các Tòa-Án Hành-Chánh và Tham-Chính-Viện thụ-lý. Từ nay Tối-Cao Pháp-Viện sẽ giải quyết trong tinh-thần vô-tư và công-bằng, vì Tối-Cao Pháp-Viện là cơ-quan tối-cao lãnh-đạo ngành Tư-Pháp với các quyền Phá-Án, quyền tham-chánh và quyền bảo-hiến.

3. Sự kiểm-soát chính-sách Quốc-Gia được giao-phó cho Quốc-Hội cả Thượng-Viện lẫn Hạ-Viện.

Các nghị-sĩ và dân-biểu đều có quyền kiểm-soát

chính-sách Quốc-Gia do Hành-Pháp hoạch-dịnh mà nhất là sự thi-hành chính-sách bằng các kỹ-thuật nghị-hội như đặt câu hỏi, chất-vấn, mở các cuộc điều-tra, buộc Hành-Pháp phải thông-tri tài-liệu, mời nhân-chứng hay các nhân-viên công quyền đến trả lời trước Quốc-Hội hay Ủy-Ban.

4. Sự biểu-quyết ngân-sách :

Đây là một phương-tiện cho phép Quốc-Hội gián-tiếp ảnh-hưởng đến chính-sách quốc-gia, kiểm-soát, phê-phán sự thi-hành chính-sách trong năm vừa qua.

5. Sự phê-chuẩn các hiệp-ước và việc chấp-thuận sự bổ-nhiệm các công-chức cao cấp (Trưởng Nhiệm-Sở Ngoại-Giao, Các Viện-Trưởng Viện Đại-Học).

Đây cũng là một biện-pháp để Quốc-Hội (Thượng-Nghi-Viện) kiểm-soát chính-sách ngoại-giao và việc sử-dụng nhân-lực quốc-gia của Hành-Pháp.

6. Thăm-quyền của Giám-Sát-Viện trong việc điều-tra tác-phong và hành-vi của nhân-viên công-quyền.

Đây là một biện-pháp cần-thiết để ngăn-ngừa sự lạm-quyền của Hành-Pháp. Thành-phần Giám-Sát-Viện gồm 1/3 nhân-viên do Quốc-Hội, 1/3 do Hành-Pháp và 1/3 do Tối-Cao Pháp-Viện giúp cho cơ-quan Giám-Sát không bị lệ-thuộc vào một trong 3 cơ-quan công-quyền nói trên. Trong khi Quốc-Hội điều-tra về chính-sách nói chung thì Viện Giám-Sát điều-tra về các nhân-viên phụ-trách việc thi-hành chính-sách.

7. Sự thực-thi quyền tự-do báo-chí và ngôn-luận

Phương-tiện này giúp cho dân chúng công-khai theo dõi, phê-bình và kiểm-soát chính-sách quốc-gia kể cả sự thi-hành chính-sách của Hành-Pháp. Trước sự phê-phán của công-luận, các tay tập-sự độc-tài sẽ phải lui bước, những

kẻ lạm dụng quyền thế sẽ bị dư-luận quốc-dân lên án và sẽ bị đảo-thái.

8. Sự định-chế-hóa chính-dảng và đối-lập.

Nguyên-tắc này sẽ tạo cơ-hội thuận-tiện cho sự phát-sinh những tổ-chức đối-lập công-khai và hợp-pháp trong và ngoài nghị-trường. Các vị lãnh-tụ đối-lập được Hiến-Pháp công-nhận sẽ không xao-lãng sự-mạng trọng-yếu của họ là công-khai và liên-tục kiểm-soát và phê-bình chính-phủ.

9. Nguyên-tắc phân-quyền địa-phương.

Với việc thiết-lập các cơ-quan chấp-hành và các cơ-quan biểu-quyết dân cử từ cấp xã đến cấp tỉnh như là Xã-Trưởng, Hội-Đồng Hành-Chánh-Xã, Tỉnh-Trưởng, Hội-Đồng Hàng Tỉnh ... sẽ tránh được sự tập-trung quyền-lực quá-đáng nơi chính-quyền trung-ương. Đây cũng là một kỹ-thuật vô cùng hiệu-nghiệm đã ngăn chặn khuynh-hướng độc-tái.

10. Kỹ-thuật nhiệm-kỳ gián-đoan của Vị lãnh-đạo Hành-Pháp.

Kỹ-thuật này không cho phép Tổng-Thống được giữ chức trong 2 nhiệm-kỳ liên-tiếp. Đây là một biện-pháp được áp-dụng tại một số quốc-gia Nam-Mỹ (Ba-Tây, Columbia) để tránh nạn độc-tái. Kỹ-thuật này còn ngăn chặn Tổng-Thống tổ-chức một bộ máy tuyen cử hùng mạnh nhờ vào phùng-tiện và nhân-sự sẵn có của Quốc-Gia. Nguyên-tắc này sẽ tạo cơ-hội bình-đẳng cho các ứng-cử-viên Tổng-Thống và gây được sự hào-hưng cho sinh-hoạt chính-trị quốc-gia.

Dựa trên nhận-định rằng cử-tri chưa phát-triển ý-thức chính-trị, chính-dảng chưa đoàn-kết và chưa lớn mạnh, báo-chí chưa tự-do và chưa đủ tinh-thần trách-nhiệm, công-luận chưa nghiêm-minh, tòa-án chưa độc-lập, quân-đội chưa tách rời chánh-trị, tôn-giáo chưa biệt-lập nhà Nước, sinh-hoạt dân-chủ chưa hào-hưng, truyền-thống dân-chủ chưa sâu đày, nên thuyết-trình viên muốn xây-dựng một

chính-quyền mạnh ôn-cố để giải-quyết mọi bế-tắc trên đây. Muốn được vậy, nguyên-tắc phân-quyền phải được minh-bạch, các cơ-quan công-quyền phải được độc-lập và bình-đẳng trên nguyên-tắc, nghĩa là các cơ-quan phải được tự-trị. Đó là bốn nguyên-tắc tự-trị mà thuyết-trình-viên mệnh-danh là: lập-pháp tự-trị, hành-pháp tự-trị, tư-pháp tự-trị và giám-sat-viện tự-trị.

II.- SỰ TỰ-TRỊ CỦA CÁC CƠ-QUAN CÔNG-QUYỀN :

Nguyên-tắc tự-trị là kết-quả tự-nhiên của nguyên-tắc phân-quyền.

Trong chế-độ công-hòa tương-lai chúng ta sẽ dùng những kỹ-thuật chính-trị và pháp-lý để bảo-đảm sự tự-trị và độc-lập của các cơ-quan công-quyền.

1. Tư-Pháp tự-trị :

Lãnh-đạo cơ-quan Tư-Pháp là Tối-Cao Pháp-Viện với những Thẩm-Phán được hưởng qui-chế độc-lập : chức-vụ bất-khả bãi-nhiệm cho đến tuổi về hưu : Phụ-cấp xứng-đáng và không thể bị giảm thiểu trong suốt thời-gian nhiệm-chức :

Tối-Cao Pháp-Viện sẽ quản-trị ngân-sách tự-trị của Tư-Pháp. Các Thẩm-Phán xử án và Công-Tố được tự mình bầu lên Thượng-Hội-Đồng Tư-Pháp với nhiệm-vụ đề-nghị mọi sự bổ-nhiệm, thăng-thường, thuyên-chuyển, chế-tải vì kỷ-luật. Như vậy qui-chế tự-trị và độc-lập của Thẩm-Phán sẽ được tôn-trọng.

2. Lập-Pháp tự-trị :

Cũng như Tối-Cao Pháp-Viện, Viện Dân-Biểu và Viện Nghị-Sĩ tự bầu lên Chủ-Tịch Đoàn và Thư-Ký-Đoàn tự quyền ấn-định nội-qui nội-lệ, tự mình phụ-trách việc hợp-thức-hóa các dân-biểu và nghị-sĩ, tự mình ấn-định các phiên họp khoáng-đại và tự mình thảo-luận và biểu-quyết các đạo-luật.

3. Giám-Sát-Viện tự-trị :

Trên nguyên-tắc, các nhân-viên Giám-Sát-Viện cũng được hưởng quy-chế độc-lập tương-tự như Thẩm-Phán trong suốt thời gian nhiệm-chức : chức-vụ bất-khả bãi-nhiệm, lương bổng bất-khả giảm thiểu, ngân-sách tự-trị.v.v.,. Có như vậy sự điều-tra của Giám-Sát-Viện mới vô tư và khách-quan.

4. Hành-Pháp Tự-trị :

Nếu Tư-Pháp, Lập-Pháp, Giám-Sát-Viện đều được tự-trị, thì chính-phủ là cơ-quan hành-động cũng phải được hưởng quyền đó.

Vị Tổng-Thống đã được toàn dân bầu lên, nên khi Tổng-Thống chỉ-định Thủ-Tướng và thành-lập Chánh-Phủ, không cần phải có sự tân-phong của Quốc-Hội (Vị Tổng-Thống đã được toàn dân tân-phong trong cuộc tuyên-cử). Quốc-Hội chỉ có quyền và khuyến-cáo giải-nhiệm một hay nhiều Bộ-Trưởng.

Nếu Quốc-Hội có quyền kiểm-soát chính-phủ để ngăn chặn độc-tài thì trái lại Quốc-Hội không được quyền bất-tín-nhiệm chính-phủ và ngược lại, Chính-Phủ cũng không có quyền giải-tán Quốc-Hội, căn-cứ vào nguyên-tắc phân-quyền và tự-trị của 2 cơ-quan công-quyền nói trên.

Có như vậy, chúng ta mới xây-dựng được một chính quyền mạnh, ổn-cố và không độc-tài (1).

Tuy nhiên nếu các cơ-quan công-quyền chỉ được thiết-lập kiểm-soát lẫn nhau, thì bộ máy nhà Nước không thể nào chạy được. Cho nên bên cạnh các nguyên-tắc phân-quyền và tự-trị, còn có những công-tác để phối-hợp sự điều hành của các cơ-quan công-quyền.

(1) Biên bản Q.H.L.H. số 29-QHLH/BB ngày 3-12-1966 trang 2-9.

III.- NGUYÊN-TẮC CÔNG-TÁC ĐỂ PHỐI-HỢP :

1. Kỹ-thuật công-tác nội-bộ trong mỗi cơ-quan Công-quyền.

Đây là điều dĩ nhiên phải có, chẳng hạn như chính phủ công-tác với Tổng-Thống trong việc hoạch-định chính-sách quốc-gia và việc thi-hành chính-sách. Thượng-Nghi-Viện công-tác với Hạ-Nghi-Viện trong công-tác lập-Pháp, điều-tra và chất-vấn chính-phủ trong việc thi-hành chính-sách quốc-gia hay tổ-chức thành cơ quan mệnh-danh là Đặc-Biệt Pháp-Viện để phân xử Tổng-Thống, Thủ-Tướng, các Bộ-Trưởng, các Thẩm-Phán thuộc Tối-Cao Pháp-Viện, các Giám-Sát-Viện v.v...

Tối-cao Pháp-Viện hợp-tác với Thượng-Hội-Đồng Tư-Pháp để bổ-nhiệm, thăng-thưởng, thuyên-chuyển, chế-tài về kỹ-luật huyền chức các Thẩm-Phán.

2. Công-tác giữa Hành-Pháp và Lập-Pháp :

Trong lịch-trình xây-dựng dân-chủ tại Anh-Quốc được mệnh-danh là quê-hương của kỹ-nghệ và dân-chủ, sự phân-quyền giữa nhà Vua và Quốc-Hội đã dần dần trở thành sự hợp-tác của Vương-Quyền và Chủ-Quyền nhân-dân do Quốc-Hội đại-diện. Ngày nay Chánh-Phủ Anh-Quốc thường được coi là cái gạch để nối giữa Lập-Pháp, Hành-Pháp và đảng chấp-chánh, vì Thủ-Tướng Anh vừa cầm đầu Hành-Pháp vừa là lãnh-tụ phe đa số tại Quốc-Hội.

Trong chính-quyền tương-lai chúng ta sẽ chứng-kiến sự hợp-tác giữa Lập-Pháp và Hành-Pháp trong việc soạn-thảo các đạo-luật. Chính-Phủ và Quốc-Hội đều có sáng-quyền lập-pháp, hoặc bằng kỹ-thuật thông-điệp và phúc-nghị, Hành-Pháp có thể ảnh-hưởng đến quyết-định về việc soạn-thảo và biểu-quyết các đạo-luật của Quốc-Hội.

Kỹ-Thuật công-tác giữa Hành-Pháp và Lập-Pháp còn có thể được áp-dụng trong việc Quốc-hội phê-chuẩn ngân-sách, các Hiệp-Uớc Quốc-Tế và sự chấp-thuận việc bổ-nhiệm các nhân-viên cao cấp.

3. Sự cộng-tác giữa Quốc-Hội và Viện Giám-Sát :

Sự hợp-tác này được thể-hiện trong kỹ-thuật điều tra những vụ lạm quyền của Hành-Pháp. Song song với việc Quốc-Hội kiểm-soát chính-sách, Giám-Sát-Viện kiểm-soát nhân-viên thi-hành chính-sách quốc-gia.

4. Sự cộng-tác giữa Giám-Sát-Viện và Tối-Cao Pháp-Viện.

Sự cộng-tác này được thể-hiện trong kỹ-thuật truy tố các nhân-viên công-quyền vi-phạm các tội-trạng hình-sự như biến-thủ công-quỹ, Hối-Mại quyền-Thế v.v...

5. Sự cộng-tác giữa Viện Giám-Sát và Hành-Pháp :

Đối với nhân-viên có lỗi công vụ hay Hành-Chánh, Giám-Sát-Viện sẽ chuyển hồ sơ cho cơ-quan liên-hệ áp-dụng các biện-pháp chế-tải.

6. Cộng-tác giữa các Chính-Đảng :

Trước các vấn-đề trọng-đại của Quốc-Gia dân-tộc, các Nghị-Sĩ, Dân-Biểu hoặc các đảng viên dù là đảng đối-lập, đồng-tâm ủng-hộ chính-phủ trong việc hoạch-định và thi-hành chính-sách thích-ứng.

Quan-niệm của Ủy-Ban Thảo-Hiến trên đây đã không được đa số dân biểu Quốc-Hội Lập-Hiến chấp nhận, nên quan niệm này đã không thể hiện trọn vẹn trong bản văn Hiến-Pháp. Nguyên-tắc phân-quyền vĩ thể đã được giới-hạn lại nơi điều 3 Hiến-Pháp 1.4.67 như sau :

"Ba cơ-quan Lập-Pháp, Hành-Pháp và Tư-Pháp phải được phân-nhiệm và phân-quyền rõ-rệt. Sự hoạt-động của 3 cơ-quan công-quyền phải được phối-hợp và điều-hòa để thực hiện trật-tự xã-hội và thịnh-vượng chung trên căn-bản tự do và công-bằng xã-hội".

Chúng ta sẽ lần-lượt xét đến mối tương-quan giữa ba cơ quan Lập-Pháp, Hành-Pháp và Tư-Pháp để tìm hiểu xem các cơ quan này có thực thi được nguyên-tắc phân-nhiệm và phân-quyền trên đây hay không ?

CHƯƠNG I

**TƯƠNG-QUAN GIỮA HAI CƠ-QUAN LẬP-PHÁP
VÀ HÀNH-PHÁP THEO HIẾN-PHÁP 1967**

TIẾT I

«-» ẢNH-VI CỦA HÀNH-PHÁP ẢNH-HƯỞNG ĐẾN LẬP-PHÁP

Mục I : Quyền gọi Thông-Điện cho Quốc-Hội :

Điều 63 khoản 1 Hiến-Pháp 1.4.1967 qui-định :
"Tổng-Thống tiếp-xúc với Quốc-Hội bằng Thông-Điện. Vào mỗi khóa họp thường-lệ và mỗi khi thấy cần, Tổng-Thống thông báo cho Quốc-Hội biết tình-hình Quốc-Gia và chính-sách đối nội, đối ngoại của Chính-Phủ.

Hành-vi Tổng-Thống gọi Thông-Điện cho Quốc-Hội vừa có thể coi như một quyền (droit de message) vừa có thể coi như một nghĩa-vụ (Obligation morale).

Nếu quan-niệm là quyền thì Tổng-Thống có thể hành sự mà không bị ràng-buộc bởi 1 chế-tải nào cả dù là tinh-thần. Vì lẽ đó khi đã sử-dụng quyền này thì phải được xem đó là một trường-hợp Tổng-Thống dùng Thông-điện như là một phương-tiện thuyết-phục Quốc-Hội, hoặc là một hình-thức của sáng-quyền lập-pháp. Tổng-Thống chỉ dùng trong trường hợp cấp-thiết cho nhu-cầu quốc-gia chứ không phải vì sợ thiếu bổn-phận và trách-nhiệm. Khi sử-dụng quyền này, Tổng-Thống Đệ Nhị Cộng-Hòa thường gửi kèm theo Thông-Điện

các dự-thảo-luật để cụ-thể-hóa việc thực-hiện chính-sách đó. Ví dụ ngày 1.4.1968 kèm theo Thông-Điện trình-bày tình hình đất nước, Tổng-Thống đã gửi đến Quốc-Hội các dự-thảo-luật :

- Qui-chế báo-chức
- Qui-chế chánh-đảng
- Thành-lập quỹ đặc-biệt bảo-hiêm
- Qui-chế đảm-phụ tái-thiết (1)

Nếu quan-niệm việc tiếp-xúc với Quốc-Hội bằng Thông-Điện là một nghĩa-vụ, thì động-lực thúc đẩy Tổng-Thống sử-dụng thông-điệp phải bắt nguồn từ trách-nhiệm và mục-đích của hành-vi này là tránh phản-ứng bất lợi về sau của Quốc-Hội cũng như của nhân-dân.

Giải-thích chặt-chẽ điều 63 trên đây, ta thấy Tổng-Thống có nghĩa-vụ phải thông-báo cho Quốc-Hội biết tình-hình quốc-gia và chính-sách đối nội, đối ngoại của chánh-phủ. Vào mỗi khóa họp thường lệ của Quốc-Hội. Ngoài các khóa họp thường lệ này, việc gửi Thông-Điện đến Quốc-Hội được coi như một "quyền" của Tổng-Thống.

Chúng ta chưa ghi nhận được trường-hợp Tổng-Thống bất-động không hành-sử nghĩa-vụ gửi Thông-Điện tới Quốc-Hội, nên chưa biết Quốc-Hội sẽ phản-ứng ra sao và hành-vi bất-động này của Tổng-Thống có vi-hiến hay không ? Trường hợp Tổng-Thống không hành-sử nghĩa-vụ gửi Thông-Điện tới Quốc-Hội hoặc có gửi, nhưng Quốc-Hội còn thắc-mắc nhiều điểm, Quốc-Hội có quyền yêu-cầu Thủ-Tướng hay các nhân-viên chính-phủ ra trước viện sở quan để trả lời các câu chất-vấn về sự thi-hành chính-sách quốc-gia chiếu điều 40 Hiến-Pháp.

Trên thực-tế trong các cuộc chất-vấn này, các Dẫn

Biểu và Nghị-Sĩ thường không giới-hạn việc chỉ-trích trong lãnh-vực thi-hành chính-sách, mà còn chỉ-trích ngay cả chính-sách của cơ-quan Hành-Pháp, vì trong lãnh-vực thi-hành chính-sách Quốc-Gia, điều 41 đã dành cho Thượng-Nghị Viện quyền điều-tra, quyền yêu-cầu các cơ-quan công-quyền xuất-trình các tài-liệu cần-thiết cho việc điều-tra này.

Việc gửi Thông-Điện tới Quốc-Hội được coi là một phương-tiện Thông-đạt hữu-hiệu, tạo ra mối dây liên-lạc tốt đẹp giữa hai cơ-quan Hành-Pháp và Lập-Pháp. Nó giúp cho Quốc-Hội thấu hiểu tình-hình quốc-gia, do đó dễ-dàng thông qua các dự-thảo-luật do Hành-Pháp chuyển đến, và nghiên-cứu soạn-thảo các dự án luật cho phù-hợp với thực-trạng quốc-gia. Vì vậy, Tổng-Thống rất thường sử-dụng phương tiện này.

Hiến-Pháp không trừ-liệu Thông-Điện của Tổng-Thống phải soạn-thảo theo thể-thức nào, ngoại trừ thông-điệp yêu-cầu Quốc-Hội phúc-ngại một dự-luật.

Xét về hình-thức, Tổng-Thống có thể gửi Thông-Điện bằng văn-kiện đến quốc-hội hoặc đích thân đến đọc Thông-Điện tại Quốc-Hội.

Đoạn I : Tổng-Thống gửi Thông-Điện bằng Văn-kiện

Tổng-Thống thường sử-dụng hình-thức gửi Thông-Điện bằng văn-kiện trong những trường-hợp không quan-trọng như chỉ trình-bày chính-sách, quan-điểm thường lệ, nhắc lại lý do xin thông qua dự-thảo-luật đã chuyển đến Quốc-Hội trước đó. Cũng có thể sử-dụng đối với một vài vấn-đề có tầm quan-trọng cao hơn nhưng đã được sự ủng-hộ của nhiều Dân-Biểu, Nghị-Sĩ qua những cuộc vận-động ngầm. Đây là trường-hợp thông-điệp ngày 3.12.68 của Tổng-Thống NGUYỄN-VĂN-THIỆU yêu-cầu Quốc-Hội chấp-thuận quyết-định gửi Phái Đoàn tham-dự Hội-Nghị Ba-Lê (Paris).

Tuy nhiên trong những trường-hợp Hành-Pháp cần đến sự ủng-hộ mạnh-mẽ của Quốc-Hội đối với một chính-sách

mỗi mẽ có tầm-vóc quan-trọng, Tổng-Thống thường đích thân ra trước Quốc-Hội đọc Thông-Điện.

Đoạn II : Tổng-Thống đích thân đọc Thông-Điện trước Quốc-Hội.

Mặc dầu nội-dung điều 63 khoản 1 và điều 59 Hiến-Pháp 1967 không xác-nhận rõ thủ-tục các phiên họp của Quốc-Hội trong trường-hợp này, nhưng qua diễn-trình lịch-sử Hiến-Pháp của các Quốc-gia hiện nay thì thể-thức diễn-trình để đọc Thông-Điện đã được chấp-nhận. Về vấn-đề này, nội-qui Thượng-Viện (1) đã trù-liệu một phiên họp khoáng-đại lưỡng-viện khi Tổng-Thống đích thân đọc Thông-Điện.

Thể-thức này được các vị Tổng-Thống đầu tiên ở Hoa Kỳ (Washington, John Adams) sử-dụng tới. Các vị này cho rằng đó là một cử-chỉ biểu-lộ sự kính-trọng của Hành-Pháp đối với Lập-Pháp là cơ-quan đại-diện nhân-dân, hơn là một nhượng-tiện để nhằm gây ản-lực vào những quyết-nghị tương-lai của Quốc-Hội. Tổng-Thống WOODRON WILSON còn cho rằng đó là một dịp để chứng tỏ rằng Tổng-Thống là một thể-nhân thật sự, tai nghe mắt thấy chứ không phải là một cơ-quan trừu-tượng, xa-xăm trong tổ-chức Hành-Pháp (2).

Từ đầu Thế-kỷ 20 đến nay, các Tổng-thống Mỹ thường đích thân tới đọc thông-điệp tại Quốc-Hội, mỗi khi muốn yêu cầu Lập-Pháp biểu-quyết một đạo-luật quan-trọng. Thể-thức này ngày nay không những biểu-lộ sự kính nể của Hành-Pháp đối với Quốc-Hội, mà lại còn diễn-tả rõ-ràng ý-chí của một vị Thủ-Lãnh Hành-Pháp, đang chờ đợi nơi các vị dân-biểu sự trợ-giúp để đạt một kết-quả chính-trị gì.

(1) Công-báo số 1-QH/TV ngày 17-4-1968 trang 10

(2) Stephen K. Bailey, Howard D. Samuel, Sidney Baldwin, Government in America, New York 1957, trang 314.

Trình-bày Thông-Điện bằng diễn-văn thay vì bằng một văn-kiện gửi tới Quốc-Hội, xét ra có nhiều ưu điểm.

Thứ nhất, đó là một dịp tiếp-xúc với các vị Dân-Biểu, sự tiếp-xúc này sẽ rất hiệu-quả, nếu Tổng-Thống có tác-nhông cùng tài-ba thu-hút được thiện-cảm của các nhà làm luật, nhất là với sự hỗ-trợ của khuynh-hướng cá-nhân-hóa quyền-hành (personalisation du pouvoir) hiện nay (1) Tổng-Thống sẽ vận-dụng uy-tín của mình, vượt qua vai-trò lãnh-đạo Hành-Pháp để thuyết-phục Quốc-Hội trong vai-trò nguyên thủ quốc-gia.

Trong những năm qua kỹ-thuật này đã được Tổng-Thống Đệ Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam sử-dụng nhiều lần trong những giờ phút nghiêm-trọng nhất của đất nước. Thí dụ :

- Thông-điện ngày 9.2.1968 trình-bày tình-hình đất nước sau cuộc Tổng-công-kích của Cộng-Sản trong dịp Tết Mậu Thân và kêu gọi Quốc-Hội "đặc-biệt ủy-quyền cho Tổng-Thống quyết-định và ban-hành bằng sắc-luật mọi biện-pháp cần-thiết trong phạm-vi các vấn-đề kinh-tế và tài-chánh trong thời-hạn 1 năm."

- Thông-điện ngày 10.4.68 yêu-cầu Quốc-Hội thông qua các dự-thảo-luật Tổng-động-viên sau khi Cộng-Sản tổng-công-kích và quyết-định của Hoa-Kỳ ngưng oanh-tạc một phần lãnh-thổ Bắc-Việt.

Đành rằng kỹ-thuật sử-dụng Thông-điện có tác-dụng tạo ưu-thế cho Hành-Pháp trong nhiều trường-hợp, nhưng cũng có đôi lúc, kỹ-thuật này thất-bại, nhất là trong thực-tế sinh-hoạt chính-trị, Tổng-Thống chưa thực sự chi-nhối được

(1) Albert Mableau, la personalisation du pouvoir dans les gouvernements démocratiques, Revue Française de Sciences Politiques-vol.X No 1, Mars 1960, trang 42 và kế tiếp.

đa số dân-biểu và nghị-sĩ tại Quốc-Hội. Ngoài ra cũng có nhiều trường-hợp xảy đến là Quốc-Hội có thể đồng quan điểm với Tổng-Thống trên nguyên-tắc về các mục-tiêu nhưng lại không đồng-ý kế-hoạch chi-tiết để thực-hiện mục-tiêu đó. Thí dụ dự-thảo-luật Tổng-động-viên do Tổng-Thống NGUYỄN-VĂN-THIỆU gửi kèm theo Thông-Điện ngày 10.4.68 đã bị Quốc-Hội tu chỉnh lại quá nhiều điều-khoản đến nỗi lúc được ban-hành nó đã biến-dạng đổi hình.

Ngoài ra, nếu Thông-Điện của Tổng-Thống yêu-cầu những vấn-đề mang tính-chất vượt ra ngoài tinh-thần Hiến-Pháp hay va chạm đến thẩm-quyền của Quốc-Hội, thì Quốc-Hội sẽ từ-chối. Thí-dụ: Thông-điệp của Tổng-Thống NGUYỄN-VĂN-THIỆU ngày 9.2.1968 yêu-cầu Quốc-Hội đặc-biệt ủy-quyền cho Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa ban-hành bằng sắc-luật mọi biện-pháp can-thiết trong phạm-vi các vấn-đề kinh-tế, tài-chánh trong thời-hạn 1 năm. Sau đó, ngày 21.2.1968 Tổng-Thống NGUYỄN-VĂN-THIỆU đã chuyển dự-thảo-luật số 6/68-HP đến Quốc-Hội để xin đặc-quyền này (1). Sự yêu-cầu này đã bị Hạ-Nghị-Viện công-khai bác bỏ ngày 3.3.1968 và Thượng-Nghị-Viện ngày 7.3.1968 (2).

Dưới khía cạnh nghiên-cứu đối-chiếu, ta thấy Hiến-Pháp của Pháp-Quốc ngày 27.10.1946 cũng đã cho phép Tổng-Thống sử-dụng Thông-Điện để bày-tỏ quan-điểm của ông ta về Quốc-Sự. Tuy nhiên Thông-Điện này chỉ được gửi cho Quốc-Hội mà không được gửi đến toàn dân vì sợ rằng sẽ tạo tiền-lệ cho những tuyên-cáo kêu gọi toàn dân sau này. Thông-Điện của Tổng-Thống chỉ được gửi bằng văn-kiện chứ không được ra đọc trước Quốc-Hội và đặc-biệt là thông-điệp phải có phó-thư của các Tổng-Trưởng Liên-Hệ.

(1) Nghị-Sĩ NGUYỄN-VĂN-CHỨC, thuyết-trình-viên Ủy-Dan Tu-Pháp định chế đọc trước Thượng-Viện ngày 4-3-1968.

(2) Chính-Luận, số 1.188 ngày 15-3-1-68.

Như vậy ta thấy qua thủ-tục gọi Thông-Điện, Tổng-Thống Đệ Nhị Cộng-Hòa đã được Hiến-Pháp ban cấp một phương-tiện khả hữu-hiệu để thuyết-phục Quốc-Hội. Tuy nhiên phương-tiện này cũng chỉ nên sử-dụng dè-dặt và thận-trọng, vì nếu Tổng-Thống đích thân tới Quốc-Hội luôn luôn, các Dân-Biểu và Nghị-Sĩ sẽ chống chận những cuộc hội họp quá ư long - trọng như vậy dù họ không có thành-kiến bất thiện-cảm gì đối với Hành-Pháp. Mặt khác, khi thông-điệp được đọc, những phản-ứng chống đối của Quốc-Hội sẽ biểu-lộ tức thì, và rõ-rệt hơn là đối với một thông-điệp thành văn. Và đó là một tình-trạng không hay cho sự giao-hào giữa hai công-quyền chính trong nước.

Mục II : Quyền triệu-tập khóa họp bất-thường.

Tại hầu hết các quốc-gia dân-chủ, Hiến-Pháp thường ấn-định các khóa họp thường lệ của Quốc-Hội cùng thời-hạn của các khóa họp này. Tuy nhiên ngoài các khóa họp thường-lệ, một số Hiến-Pháp còn qui-định thể-thức triệu-tập các phiên họp bất thường của Quốc-Hội để giải-quyết các vấn-đề cấp-thiết của Quốc-Gia. Người viết bài này sẽ lần-lượt trình bày ý-nghĩa của quyền triệu-tập khóa họp bất thường và thủ-tục triệu-tập Quốc-Hội của Tổng-Thống theo Hiến-Pháp Việt-Nam Cộng-Hòa.

Đoạn I : Ý-nghĩa quyền triệu-tập khóa họp bất - thường.

Quyền triệu-tập những khóa họp bất thường của Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa được qui-định trong các điều-khoản sau :

→ Điều 47 khoản 3 Hiến-Pháp 1967 qui-định :

"Mỗi viện có thể triệu-tập các khóa họp bất thường khi có sự yêu-cầu của Tổng-Thống hoặc một phần ba (1/3) Tổng số dân-biểu hay nghị-sĩ. Nếu khóa họp bất thường do Tổng-Thống yêu-cầu triệu-tập, nghị-trình khóa họp do Tổng-Thống ấn-định".

- Điều 64-HP qui-định việc triệu-tập khóa họp bất thường trong trường-hợp đặc-biệt như sau:

"1. Trong trường-hợp đặc-biệt Tổng-Thống có thể ký sắc-luật tuyên-bố tình-trạng báo-động, giới-nghịem hay khẩn-trương trên một phần hay toàn lãnh-thổ.

2. Quốc-Hội phải được triệu-tập chậm nhất 12 ngày kể từ ngày ban-hành sắc-luật để phê-chuẩn, sửa-đổi hoặc bãi bỏ.

3. Trong trường-hợp Quốc-Hội bác bỏ hoặc sửa-đổi sắc-luật của Tổng-Thống các tình-trạng đặc-biệt đã được ban-hành sẽ chấm dứt, thay đổi hiệu-lực".

Ngoài các khóa họp thường-lệ, các Dân-Biểu và Nghị Sĩ thường có thời gian hưu khóa dài ngắn tùy mỗi Hiến-Pháp ấn-định. Trong thời-gian này, các vi đại-diện dân vừa nghỉ ngơi, vừa có thì giờ tiếp-xúc với cử-tri đơn-vị của mình để tìm hiểu nguyện-vọng của họ. Nếu dành cho Quốc-Hội có quyền tự định-đoạt thời gian khóa họp sẽ xảy ra hai trường-hợp: hoặc Quốc-Hội sẽ dành rất ít thì giờ để họp trong chủ-đích tránh vất-và, hoặc Quốc-Hội sẽ họp quá nhiều để làm khó dễ Hành-Pháp qua các thể-thức chất-vấn, điều-tra v.v... Ngược lại, nếu dành cho Hành-Pháp quyền triệu-tập khóa họp thường lệ và ấn-định thời gian cho những khóa họp này, thì cơ-quan Hành-Pháp sẽ có khuynh-hướng rút ngắn các khóa họp của Quốc Hội để cơ-quan này không đủ thời giờ soi mói việc làm của cơ quan Hành-Pháp. Phương-thức này đi ngược lại diên-trình của trào-lưu dân-chủ. Hiến-Pháp Việt-Nam Cộng-Hòa ngày 1.4.67 ấn-định hằng năm mỗi viện họp hai khóa thường lệ, một khóa họp bắt đầu ngày thứ hai đầu tiên trong tháng 10 dương-lịch (điều 47 khoản 2). Như vậy mỗi khóa họp thường lệ không kéo dài quá 90 ngày.

Ngoài hai khóa họp thường lệ ngắn-ngủi này, những khóa họp bất thường là dịp để Tổng-Thống tiếp với Quốc-Hội để cùng giải-quyết những vấn-đề trọng-đại có ảnh-hưởng đến sự tồn-vong của đất nước. Các khóa họp bất thường xét theo

bên ngoài, người ta có cảm-tưởng là một sự hợp-tác cần-thiết phải có giữa hai cơ-quan Lập-Fáp và Hành-Fáp để ứng-phó với tình-thế mới hoặc một tình-thế đặc-biệt nguy-ngập. Tuy nhiên ngoài ý-nghĩa này, cơ-quan Hành-Fáp thường lợi-dụng các khóa họp bất thường để thực-hiện ý-đồ riêng tư của mình. Vì vậy mỗi khóa họp bất thường đều mang theo một ý-nghĩa khác nhau qua tác-dụng và mục-đích khác nhau của nó.

Qua điều 47 và 64 Hiến-Fáp, lời yêu-cầu triệu-tập khóa họp bất thường chỉ xảy ra trong thời gian Quốc-Hội nghỉ họp các khóa thường lệ. Chúng ta sẽ lần-lượt đề-cập đến các khóa họp bất thường trong những trường hợp bình thường nhưng chỉ ứng-phó với các vấn-đề hệ-trọng và trong trường-hợp đặc biệt như báo-động, giới-nghiêm hay khẩn-trương.

A. TRƯỜNG-HỢP BÌNH THƯỜNG.-

Giữa hai khóa họp thường lệ nếu đối đầu với những vấn-đề cấp-bách không thể chờ đến khóa họp thường lệ sắp tới, Tổng-Thống có quyền triệu-tập các khóa họp bất thường (điều 47 khoản 3). Trong trường hợp này, Tổng-Thống có quyền ấn-định nghị-trình của khóa họp. Thâm-quyền này của Tổng-Thống được xem là một kỹ-thuật giúp Tổng-Thống làm tròn nhiệm-vụ bảo-đảm và thỏa-mãn nhu-cầu sinh-hoạt liên-tục của Quốc-Gia. Với thâm-quyền ấn-định nghị-trình, Tổng-Thống sẽ sắp xếp những vấn-đề theo thứ-tự ưu tiên nhằm khai-thác khía cạnh tâm-lý của Quốc-Hội, để hướng-dẫn cuộc bàn thảo thuận-lợi cho mình.

Thực ra Tổng-Thống không có toàn quyền triệu-tập các khóa họp bất thường của Quốc-Hội, vì Tổng-Thống chỉ có quyền yêu-cầu Chủ-Tịch Thượng-Nghị-Viện hay Chủ-Tịch Hạ-Nghị-Viện triệu-tập mỗi viện hay lưỡng viện mà thôi. Điều 47 khoản 3 đã minh-thị qui-định: "Mỗi viện có thể triệu-tập các khóa họp bất thường khi có sự yêu-cầu của Tổng-Thống..." Để tìm hiểu ý muốn của các nhà lập hiến 1966 về vấn-đề này, ta thấy biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 72 ngày 21.2.1967 đã ghi rõ "Tổng-Thống không bao giờ triệu-tập Quốc-Hội được mà Tổng-Thống chỉ yêu-cầu Quốc-Hội tự nhóm

họ, triệu-tập". Một vấn-đề được đặt ra là nếu có lời yêu-cầu triệu-tập của Tổng-Thống, nhưng Chủ-Tịch Thượng và Hạ-Nghi-Viện không triệu-tập Quốc-Hội thì sự bất-động này có vi-hiến hay không ?

Để đối-chiếu, ta thấy Hiến-Pháp năm 1958 của Nền Đệ Ngũ Cộng-Hòa Pháp qui-định : theo lời yêu-cầu của Thủ-Tướng, hoặc theo lời yêu-cầu của đa số dân-biểu và nghị-sĩ Quốc-Hội, Tổng-Thống sẽ ra sắc-lệnh triệu-tập khóa họp bất thường của Quốc-Hội. Theo Giáo-Sư MAURICE DUVERGER, Tổng-Thống Đệ-Ngũ Cộng-Hòa Pháp có thẩm-quyền lệ-quyết (pouvoir lié) trong việc triệu-tập khóa họp bất thường của Quốc-Hội (1). Vào tháng 3 năm 1960 Tổng-Thống DE GAULE đã từ-khước ban Sắc-Lệnh triệu-tập khóa họp bất thường do lời yêu-cầu của 287 đại-diện dân-cử, nghĩa là quá đa số tuyệt-đối dự-liệu ở điều 29 Hiến-Pháp năm 1958.

Giáo-Sư MAURICE DUVERGER đã cho rằng quyết-định triệu-tập khóa họp bất thường không nằm trong phạm-vi thẩm-quyền của Tổng-Thống và Thiếu-Tướng DE GAULE đã vi-Hiến vì hành-vi chối từ ban-hành sắc-lệnh ngày 18.3.1960 để triệu-tập khóa họp bất-thường. Sau sự từ-khước này, Ông VINCENT AURIOLLE đã không chấp nhận tiếp-tục tại vị trong Hội-Đồng Kiểm-Hiến, và sau đó đã tạo ra nhiều phản-ứng trong các giới chính-trị tại Pháp.

Theo kẻ viết bài này, nếu các dân-biểu Lập-Hiến chỉ muốn dành cho Tổng-Thống Đệ Ngũ Cộng-Hòa Pháp thẩm-quyền lệ-thuộc trong việc triệu-tập Quốc-Hội họp khóa bất thường, thì họ đã làm một công việc vô-ích khi trao quyền cho Tổng-Thống ban sắc-lệnh triệu-tập khóa họp bất thường. Nếu các nhà Lập-Hiến năm 1958 muốn dành quyền ban-hành sắc-lệnh triệu tập khóa họp bất thường cho Tổng-Thống Pháp Quốc để làm tăng

(1) Maurice Duverger, *Le 5^e République*, Presse Universitaire de France, 3^e édition 1963, trang 121.

uy-tín cho vị nguyên-thủ quốc-gia, thì nên minh-định trong Hiến-Pháp là quyền hạn ban-hành sắc-lệnh này có tính-cách bắt buộc để Tổng-Thống không thể từ chối việc ban-hành Sắc-Lệnh khi đã có đa số Hiến-định các vị đại diện dân yêu cầu triệu-tập. Sở dĩ nhiều chính-khách tỏ vẻ chống đối Tổng-Thống DE GAULLE khi ông từ chối ban-hành sắc-lệnh triệu-tập Quốc-Hội họp khóa bất thường có lẽ vì phản-ứng tự nhiên mang nhiều sắc-thai đố-kỵ trước vị Tổng-Thống đã thụ-đặc quá nhiều quyền hành Hiến-định chứ không phải chống vì bản-chất của hành-vi từ chối này thực sự vi-hiến. Kết quả chúng ta sẽ thấy nếu Tổng-Thống có quyền ban-hành sắc-lệnh triệu-tập Quốc-Hội thì nếu Hiến-Pháp không cấm, ông ta vẫn có quyền không hành sử các quyền của ông ta.

Tại Việt-Nam Cộng-Hòa trong thời gian 7 năm qua Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa đã nhiều lần sử-dụng quyền yêu cầu triệu-tập khóa họp bất thường. Ví dụ:

- Ngày 31.8.1968, dưới công văn số 935 Tổng-Thống NGUYỄN-VAN-THIỆU đã yêu-cầu Ông Chủ-Tịch Hạ-Nghị-Viện triệu tập khóa họp bất thường Hạ-Nghị-Viện kể từ ngày 2.9.1968 để:
 - * Thảo-luận và biểu-quyết dự-luật hoãn bầu cử bổ-túc tại đơn-vị Quảng-Nam.
 - * Thảo-luận và biểu-quyết phục-nghị dự-luật tổ-chức và điều-hành Giám-Sát-Viện do Thượng-Nghị-Viện chuyển qua.

Sau biến cố Tết Mậu-ân, Tổng-Thống NGUYỄN-VAN-THIỆU đã yêu-cầu Quốc-Hội triệu-tập phiên Khoáng-đại bất-thường ngày 9.2.1968 để Tổng-Thống đọc Thông-Điện trình-bày tình-hình đất nước.

Trong những lần yêu-cầu trên, Chủ-Tịch Lương-Viên đã sốt-sắng đáp-ứng và việc hợp-tác giữa hai cơ-quan Lập-Pháp và Hành-Pháp diễn ra tốt đẹp qua kỹ-thuật "yêu-cầu triệu-tập khóa họp bất thường".

Tuy nhiên khi giữa Lập-Pháp và Hành-Pháp không có sự giao-hiểu tốt đẹp, nếu Tổng-Thống yêu-cầu mà không được chủ-tịch cơ-quan Lập-Pháp đáp-ứng thì Bộ máy công-quyền thượng-tang của quốc-gia đã gặp trục-trắc. Điều 47 đoạn 3 đã được Giáo-Sư LÊ-DÌNH-CHÂN giải-thích là: "Quyền triệu-tập khóa họp bất thường thuộc về mỗi viện trong quốc-hội. Mỗi viện trong Quốc-Hội có thể từ chối lời thỉnh cầu triệu-tập khóa họp bất thường của Tổng-Thống. Hiến-Pháp Việt-Nam dành một địa vị độc-lập hoàn toàn cho Lập-Pháp, trước Hành-Pháp" (1)

Nếu sự giải-thích này phù-hợp với ý-chí của Nhà Lập-Hiến năm 1966, thì sự nhân-quyền này có tính cách máy-móc, vì theo điều 62 HP khoản 1 "Tổng-Thống hoạch-định chính sách quốc-gia" và điều 43 khoản 2 "Tổng-Thống có quyền đề-nghị các dự-thảo-luật". Danh rằng luật là quyền của Quốc-Hội, nhưng nếu trong trường hợp cần-bách, Quốc-Hội lại có quyền từ chối lời yêu-cầu triệu-tập khóa họp bất thường thì sáng-quyền lập-pháp của Hành-Pháp bị giảm hiệu-lực rất nhiều và hậu quả là Hành-Pháp và Lập-Pháp không thể kịp thời ban-hành các biện-pháp thích-nghĩ để ứng phó với tình-thế.

Để tránh tình-trạng tranh-chấp về điều 47 khoản 3 sau này, thiết-tưởng nên dành cho Hành-Pháp thẩm-quyền chuyên quyết trong việc triệu-tập các khóa họp bất thường của Quốc-Hội. Dĩ nhiên việc nhóm họp theo lời yêu-cầu của Hành-Pháp có tính cách bắt buộc không có nghĩa là Quốc-Hội phải chấp-thuận mọi dự-thảo-luật của Hành-Pháp. Có như vậy, nguyên-tắc phối-hợp và điều-hòa để thực-hiện trật-tự xã-hội và Thịnh-Vượng-Chung trên căn-bản tự-do, dân chủ và công bằng xã-hội" theo điều 3 Hiến-Pháp mới được thể-hiện trong thực-tế.

Nghiên-cứ nội-quy của Quốc-Hội, ta thấy có hai điều khoản như sau:

(1) LÊ-DÌNH-CHÂN, Hiến-Pháp đệ nhị cộng-hòa, Saigon 1969 trang 56.

1)- Điều 209 nội-quy Thượng-Viện qui-định: "Trong trường-hợp khóa họp bất thường do Tổng-Thống yêu-cầu triệu-tập Tổng-Thống thông-báo cho Chủ-Tịch Thượng-Nghi-Viện lý-do và nghi-trình của khóa họp bất thường chậm nhất là một tuần-lễ trước ngày khai-mạc khóa họp, trừ trường-hợp khẩn-cấp".

2)- Điều 129 nội-quy Hạ-Nghi-Viện qui-định: "Chủ-Tịch Hạ-Nghi-Viện phải triệu-tập khóa họp bất thường chậm nhất là 12 ngày sau khi nhận được văn-thư yêu-cầu của Tổng-Thống. Trong trường-hợp này, các Dân-Biểu phải được triệu-tập bằng Công-Điện - Nghi-trình phải được phổ-biến qua đài phát-thanh".

Như vậy nếu Tổng-Thống yêu-cầu triệu-tập khóa họp bất thường mà chủ-tịch Thượng hoặc Hạ-Viện không có quyền từ chối lời yêu-cầu này thì rõ-ràng là Tổng-Thống đã có thẩm-quyền chuyên-quyết trong việc triệu-tập khóa họp bất thường của Quốc-Hội trong tình-trạng bình-thường. Tuy nhiên trong tình-trạng đặc-biệt thẩm-quyền triệu-tập khóa họp bất thường của Quốc-Hội ra sao ?

B. TRƯỜNG-HỢP CÓ TÌNH-TRẠNG BÃO-ĐỘNG, GIỚI-NHIỆM HAY KHẨN-TRƯƠNG.

Điều 64 Hiến-Pháp qui-định :

"1.- Trong trường-hợp đặc-biệt Tổng-Thống có thể ký-sắc-luật tuyen-bố tình-trạng bão-động, giới-nghiêm hay Khẩn-trương trên một phần hay toàn lãnh-thổ.

2.- Quốc-Hội phải được triệu-tập chậm-nhất 12 ngày kể từ ngày ban-hành sắc-luật để phê-chuẩn, sửa đổi hoặc bãi bỏ.

3.- Trong trường hợp Quốc-Hội bãi-bỏ hoặc sửa đổi sắc-luật của Tổng-Thống, các tình-trạng đặc-biệt đã được ban hành sẽ chấm dứt hoặc thay đổi hiệu-lực".

Ý nghĩa mơ hồ của điều 64 trên đây có thể nhất sinh ra sự tranh-chấp giữa cơ-quan Hành-Pháp và Lập-Pháp. Vấn-đề đặt ra là ai có quyền triệu-tập ?

Xét khoản 2 điều 64 trên đây ta thấy "Quốc-Hội phải được triệu-tập chậm nhất 12 ngày kể từ ngày ban-hành sắc-luật để phê-chuẩn, sửa đổi hoặc bãi bỏ".

Câu văn được xét theo thể thụ-động, chủ-từ của động từ "triệu-tập" được hiểu ngầm và người ta có thể giải-thích khác nhau về thẩm-quyền triệu-tập Quốc-Hội họp khóa bất thường trong tình-trạng đặc-biệt.

Nghiên-cứu biên-bản cuộc thảo-luận của các nhà Lập-Hiến 1966 về điều 64 khoản 2 này, ta thấy Dân-Biểu NGUYỄN-HỮU-THÔNG, thuyết-trình-viên của Ủy-Ban Thảo-Hiến đã phát-biểu ý-kiến : "Tổng-Thống sẽ yêu-cầu chủ-tịch Thượng-Nghị-Viện triệu tập bằng mọi phương-thức đặc-biệt" (1). Như vậy, Tổng-Thống không có quyền triệu-tập Quốc-Hội mà chỉ yêu-cầu Quốc-Hội triệu tập mà thôi (2). Theo ý-chỉ của nhà soạn-thảo Hiến-Pháp, Tổng-Thống chỉ có quyền yêu-cầu chứ không có quyền triệu-tập. Quốc-Hội Lập-Hiến quan-niệm rằng quyền ký sắc-luật của Tổng-Thống là một quyền bất thường vừa mang tính-chất xâm-phạm vào lãnh vực Lập-Pháp vừa tạo trường-hợp phản-lý đặc-biệt để hạn-chế một số quyền tự-do căn-bản của công-dân, vì vậy Quốc-Hội với trách-nhiệm được toàn dân giao-phó, phải tự-động nhóm họp phiên bất thường để giải-quyết số-nhận sắc-luật Tổng-Thống vừa ký.

Về thời-hạn 12 ngày dành cho việc triệu-tập Quốc-Hội, nếu xét về phương-diện thời-gian chuẩn-bị thì thời gian 12 ngày rất vừa phải để cả Tổng-Thống lẫn hai vị Chủ-Tịch

(1) Biên bản Quốc-Hội lập-hiến số 72 ngày 21-2-67 trong công-báo nần thứ 3, số 1-QH ngày 5-1-68, trang 109.

(2) Biên bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 72 ngày 21-2-1967 trong công-báo nần thứ 1 số 1-QH ngày 5-1-1968, trang 111.

Lương Viện có đủ thời giờ giải-quyết thủ-tục. Quốc-Hội Lập-Hiến không muốn rằng thời gian này được rút ngắn lại ít hơn vì lẽ trên thực-tế (1) vì về phần Tổng-Thống phải lo bận tâm đối phó với tình-thế, về phần hai vị Chủ-Tịch Quốc-Hội cũng không thể chuẩn-bị kịp thời phương-tiện thủ-tục triệu-tập Quốc-Hội. Hơn nữa, trong tình-trạng báo-động, giới-nghiêm, hay khẩn-trương các phương-tiện đi-chuyên kho-khẩn làm trở-ngại rất nhiều cho các Dân-Biểu và Nghị-Sĩ đến họp kịp ngày.

Điều 64 của Hiến-Pháp không cho ta một chỉ-dẫn nào về định-nghĩa của những danh-từ : tình-trạng báo-động, giới-nghiêm hay khẩn-trương. Ông TRƯƠNG-TIẾN-DẠT nguyên Tổng-Thư-Ký Quốc-Hội Lập-Hiến 1966 cũng chỉ ghi-chú như sau khi giải-thích các danh-từ trên : "Tình-trạng khẩn-cấp hay khẩn-trương, tình-trạng báo-động hay giới-nghiêm, không có những qui-chế riêng biệt rõ-rệt nào. Đó là những từ-ngữ, dùng để chỉ những tình-trạng đặc-biệt trong đó, để ứng-phó với tình-thế, một hay nhiều quyền tự-do công-dân, một hay nhiều đạo-luật có thể bị đình-chỉ hoặc hạn-chế sự thi-hành" (2).

Để đối-chiếu, ta thấy Hiến-Pháp 1958 của Pháp cũng đã dành cho Tổng-Thống những quyền-hành đặc-biệt như là ký sắc-luật để thay đổi luật, làm luật mới, ngoại trừ sửa đổi Hiến-Pháp, trong những trường-hợp đặc-biệt. Tuy nhiên, điều 16 Hiến-Pháp này đã định-nghĩa về trường-hợp đặc-biệt là khi nào : "những định-chế của nền Cộng-Hòa, sự độc-lập của quốc dân, sự toàn-vẹn của lãnh-thổ hay sự thi-hành những cam-kết quốc-tế bị đe dọa một cách nghiêm-trọng và tức thì".

Vậy sự đe dọa cũng đủ cho Tổng-Thống có cơ để hành sử những đặc-quyền ghi trong điều 16, miễn là những đe dọa đó "nghiêm-trọng và tức thì".

(1) Cùng Biên-bản trên đây, trang 108 và kế tiếp.

(2) TRƯƠNG-TIẾN-DẠT, Hiến-pháp chú-thích (Saigon : Hoà-bình 1967) tr.278

Tổng-Thống cũng chỉ được sử-dụng đặc-quyền khi nào những trường-hợp kể trên đưa đến sự-kiện là : "sự hoạt-động điều-hòa, hợp-pháp của các công-quyền Hiến-Định bị gián-đoạn". Tuy vậy, giải-thích điều 16 này, Giáo-Sư MAURICE DUVERGER đã viết: "Tổng-Thống Pháp có thể can-thiệp vào khắp mọi địa-hạt, hủy bỏ tất cả mọi quyền và đảm-bảo của công-dân" hoặc "Tổng-Thống Cộng-Hòa có thể làm đủ mọi chuyện, theo điều 16 trừ sự sửa đổi Hiến-Pháp" (1).

Để so-sánh ta thấy Hiến-Pháp Đệ-Nhất Cộng-Hòa năm 1956 đã trao cho Tổng-Thống nhiều quyền qua điều 44 sau đây: "Tổng-Thống có thể ký sắc-lệnh tuyen-bố tình-trạng khẩn-cấp báo-động hoặc giới-nghiêm trong một hay nhiều vùng, các Sắc-lệnh này có thể tạm đình-chỉ sự áp-dụng một hoặc nhiều đạo luật tại những vùng đó".

Về giới-hạn quyền-hành của Tổng-Thống Đệ-Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam, Ông TRƯƠNG-TIÊN-DAT đã giải-thích như sau "Vi trường-hợp đặc-biệt Hiến-Pháp đã dành cho cơ-quan Hành-Pháp quyền ra sắc-luật để tuyen-bố tình-trạng giới-nghiêm hay khan-trương, thì chúng tôi nghĩ rằng trong các sắc-luật đó Hành-Pháp cũng có quyền ra các biện-pháp để hạn-chế các quyền công-dân nào xét ra cần hạn chế (2). Tuy nhiên để bảo-đảm dân quyền, tránh sự lạm-dụng của các cơ-quan công-quyền, điều 29 Hiến-Pháp đã ghi : "Mọi sự hạn-chế các quyền công-dân căn-bản phải được qui-định bởi một đạo-luật có ấn-định rõ phạm-vi áp-dụng trong thời-gian và không-gian ...". Như thế, sắc-luật ban bố tình-trạng đặc-biệt của Tổng-thống chưa thực sự phù-hợp với Hiến-Pháp và điều 64 khoản 2 Hiến-Pháp đã qui-định rằng sắc-luật này phải được Quốc-Hội xét lại để phê-chuẩn, sửa đổi hay bãi bỏ.

(1) Maurice Duverger, Institutions Politiques et Droit constitutionnel
3^e Edition, trang 531.

(2) TRƯƠNG-TIÊN-DAT, Hiến-Pháp chú-thích (Saigon : Hoà-Đình 1967) trg.279

Nếu Quốc-Hội sửa đổi hay bãi bỏ Sắc-luật của Tổng-Thống thì theo điều 64 khoản 3 Hiến-Pháp, các tình-trạng đặc Biệt đã được ban-hành sẽ chấm dứt hoặc thay đổi hiệu-lực.

Trong trường-hợp này các hành-vi của chính-phủ với hậu quả của nó phát sinh từ sắc-luật sẽ chỉ có hiệu-lực kể từ ngày chính phủ ban-hành sắc-luật cho đến ngày Quốc-Hội bãi bỏ sắc-luật tuyên-bố tình-trạng báo-dộng, giới-nghiêm hay khẩn-trương. Hiểu như vậy các thể-nhân và pháp-nhân bị thiệt-hại vì các biện-pháp hạn-chế của cơ-quan hành-chánh không có lý do để khởi động tố-quyền đòi bồi-thường. Lời giải-thích này có thể gây ra tranh-luận. Thực vậy, nếu trong khoảng thời-gian 12 ngày, Quốc-Hội lưỡng viện, nhóm họp, xác-nhận rằng Tổng-Thống đã nguy-tạo trường-hợp đặc-biệt để ban-hành sắc-luật, đồng thời Quốc-Hội bãi bỏ sắc-luật này thì thể-nhân hay pháp-nhân bị thiệt-hại quá đáng trong vùng lãnh-thổ bị tuyên-bố tình-trạng báo-dộng, giới-nghiêm hay khẩn-trương, có quyền tiến-hành thủ-tục yêu-cầu chính-phủ bồi thường thiệt-hại (ví dụ hoàn lại các phương-tiện đã bị trưng-thu trưng-dụng chẳng hạn). Có như vậy dân quyền mới được bảo-vệ và nguyên-tắc mỗi cá-nhân đều bình đẳng trước pháp-luật mới được tôn-trọng.

Đoạn III: Thủ-tục triệu-tập khóa họp bất thường:

Các nhà lập-hiến năm 1966 đã e ngại rằng Hành-Pháp sẽ có ưu thế qua kỹ-thuật sử-dụng lợi điểm sắp xếp phương-tiện di-chuyên cho Dân-Biểu và Nghị-Sĩ ở xa thiếu phương-tiện về họp. Đối với những Dân-Biểu và Nghị-Sĩ có lập-trường chống đối rất có thể thiếu phương-tiện đến đúng lúc, ngược lại chính phủ sẽ dành phương-tiện chuyên vận ưu-tiên cho các Dân-Biểu, Nghị-Sĩ thân Hành-Pháp đến kịp để biểu-quyết thuận-lợi cho Hành-Pháp (1).

(1) Biên-bản Quốc-Hội lập-hiến số 66 ngày 14-2-67, trang 49-56.

Với điều 47 khoản 3 Hiến-Pháp, Tổng-Thống không những có quyền yêu-cầu triệu-tập Quốc-Hội mà nghị-trình khóa họp của Quốc-Hội cũng sẽ do Tổng-Thống ấn-định. Quốc-Hội chỉ có thể thảo-luận về các vấn-đề do Chính-Phủ nêu ra chứ không thể ghi vào nghị-trình các vấn-đề nào khác. Điều này không có gì đáng di-nghị, vì Hành-Pháp nhận thấy quốc-gia đang phải đối đầu với một tình-trạng cấp-bách nào đó, nên triệu-tập quốc-hội và dĩ nhiên chỉ thảo-luận các vấn-đề mà Hành-Pháp cho là cấp-thiết mà thôi.

Trong tình-trạng đặc-biệt, điều 64 Hiến-Pháp Đệ-Nhị Cộng-Hòa và nội-quì Thượng và Hạ-Nghị-Viện cũng không minh-định thẩm-quyền triệu-tập quốc-hội thuộc giới chức hay cơ-quan nào. Chiều ngày mùng 2 Tết Mậu-Thân tức ngày 31.1.1968, sau cuộc tổng công kích của Cộng-Sản mở màn, Tổng-Thống NGUYỄN-VAN-THIỆU trong một bản hiệu-triệu trên đài phát-thanh quốc-gia đã ban hành lệnh thiết-quân-luật, giới-nghiêm, hạn-chế lưu-thông, kiểm-soát gia-cư, cấm tụ họp, cấm đình-công, đóng cửa các nơi giải-trí công-cộng, kiểm-duyet báo-chí ... và nhắc lại hiệu-lực của Dụ số 1/65 ban bố tình-trạng chiến tranh do Chủ-Tịch Ủy-Ban Lãnh-đạo quốc-gia ký ngày 24.6.1965.

Như vậy Tổng-Thống NGUYỄN-VAN-THIỆU đã không ban hành sắc-luật tuyên-bố tình-trạng đặc-biệt và cũng không yêu cầu triệu-tập quốc-hội trong thời-hạn 12 ngày. Tuy nhiên vì nhu-cầu tình-thế, sự thiếu-sót này đã được thông qua bằng sự thông-cảm giữa hai cơ-quan Lập-Pháp và Hành-Pháp :

Trong bản quyết-nghị ngày 19.2.68, Thượng Nghị-Viện đã xác-nhận tán-thành việc chánh phủ ban hành lệnh thiết-quân luật, nhưng đồng thời cũng lưu-ý Hành-Pháp chỉ-thị cho nhân-viên các cấp phải áp-dụng các biện-pháp tôn-trọng tối đa quyền lợi của đồng-bào, đồng thời Thượng-Nghị-Viện cũng khuyến-cáo Hành-Pháp cần hợp-thức-hóa các biện-pháp hạn-chế quyền công-dân căn-bản bằng một sắc-luật do Hành-Pháp ban-hành và phải được Quốc-Hội phê-chuẩn, áp-dụng điều 64 Hiến-Pháp (1).

(1) Điều 2 và 3 của quyết-nghị 5 của Thượng-nghị-viện ngày 19-2-1968.

Tóm lại điều 47 đoạn 3 Hiến-Pháp Đệ Nhị Cộng-Hòa đã cho phép Tổng-Thống có quyền yêu-cầu triệu-tập Quốc-Hội họp khóa bất thường trong tình-trạng bình thường và chiếu điều 209 nội qui Thượng-Nghị-Viện và điều 129 nội qui Hạ-Nghị-Viện cũng cấm Quốc-Hội không thể từ chối lời yêu-cầu của Tổng-Thống. Như vậy trong tình-trạng bình thường Tổng-Thống đã có thẩm-quyền chuyên-quyết trong việc triệu-tập Quốc-Hội lưỡng viện họp khóa bất thường. Tuy nhiên trong tình-trạng đặc-biệt, với điều 64, Hiến-Pháp đã ban cấp cho Tổng-Thống quyền ký sắc-luật tuyên-bố tình-trạng báo-động giới-nghiêm hay khẩn-trương trên một phần hay toàn lãnh thổ, với hậu quả là một số quyền của công dân có thể bị hạn chế, tức là Tổng-Thống đã được hành-sử quyền lập-pháp. Với nguyên-tắc nhân-quyền, phân-nhiệm, hoạt-động phối-hợp và điều-hòa, thiết nghĩ Hiến-pháp nên ghi rõ điều-khoản buộc cơ quan Hành-Pháp sau khi ban-hành sắc-luật ghi tại điều 64 Hiến-Pháp, phải yêu cầu Quốc-Hội lưỡng viện triệu-tập khóa họp bất thường, để cơ quan dân cử có dịp tham-lượng tính-cách thích-nghi của sắc-luật. Như vậy chúng ta có hy-vọng tránh được sự tranh-luận về điều-khoản này của Hiến-Pháp và tránh việc cơ quan Hành-Pháp có thể lợi-dụng, bi-đặt hóa tình-hình đất nước, tuyên-bố bằng sắc-luật tình-trạng báo-động để hạn-chế quyền công-dân.

Tuy nhiên dù Hiến-Pháp có qui-định như vậy, nhưng trong thực-tế chúng ta sẽ thấy xảy ra các trường-hợp sau:

- Nếu có đa số Nghị-Sĩ và Dân-Biểu ủng-hộ chính-quyền, thì Tổng-Thống sẽ không ngại-ngùng gì khi phải yêu-cầu triệu-tập Quốc-Hội trong hạn 12 ngày họp khóa bất thường vì chắc-chắn quan-điểm của Tổng-Thống sẽ được chấp-nhận, dù quan-điểm này không thích-nghi với thực-trạng đất nước.

- Khi Tổng-Thống không được đa số Dân-Biểu hay Nghị-Sĩ thường ủng-hộ tại nghị-trường, nhưng nếu tình-trạng báo-động giới-nghiêm hay khẩn-trương có thật Tổng-Thống cũng sẵn-sàng triệu-tập Quốc-Hội, vì biết rằng Quốc-Hội sẽ sẵn-sàng ủng-hộ quyết-định của Tổng-Thống trong giai-đoạn nghiêm-trọng của đất nước.

- Trong trường-hợp Tổng-Thống không được đa số Dân-Biểu và Nghị-Sĩ ủng-hộ, nhưng nếu Tổng-Thống muốn bóp nghẹt tự-do của dân chúng, Tổng-Thống cũng vẫn yêu-cầu triệu-tập Quốc-Hội cho phù-hợp với Hiến-Pháp nhưng nếu quốc-hội bãi bỏ sắc-luật tuyên-bố tình-trạng báo-động, giới-nghiêm hay khan-trương, Tổng-Thống sẽ sử-dụng quyền phúc-nghị tại điều 45 Hiến-Pháp, đồng thời dùng nhiều kỹ-thuật để Quốc-Hội không đủ đa số quá bán dân-biểu và nghị-sĩ bãi bỏ quan-điểm của Tổng-Thống và đạo-luật được phúc-nghị theo ý của Tổng-Thống sẽ được ban-hành (theo sự giải-thích điều 45 Hiến-Pháp của Hành-Pháp).

Ngoài quyền yêu-cầu triệu-tập khóa họp bất thường của Quốc-Hội, Tổng-Thống còn có nhiều quyền-hành trong lãnh-vực Lập-Pháp.

Mục III : Sáng-quyền Lập-Pháp của Tổng-Thống :

Trong một chế-độ phân-quyền cứng-rắn như chế-độ Tổng-Thống tại Hoa-Kỳ, Tổng-Thống không được Hiến-Pháp minh-thị cho phép, trên thực-tế vẫn có sáng-quyền lập-pháp. Tổng-Thống và các công-sự-viên đã dự-thảo nhiều dự-luật và trao cho Nghị-Sĩ thuộc đảng mình đệ trình Quốc-Hội. Như vậy sáng-quyền làm luật trên thực-tế đã giúp cho Hành-Pháp có thêm nhiều phương-tiện hành-động.

Để hiểu-rõ sáng-quyền lập-pháp của Tổng-Thống trong chế-độ Đệ-Nhi Cộng-Hòa Việt-Nam, chúng ta sẽ lần-lượt tìm hiểu ý-nghĩa của quyền này và hiệu-lực của nó đối với cơ-quan lập-pháp ra sao.

Đoạn I : Ý-nghĩa sáng-quyền lập-pháp :

Ý-nghĩa của sáng-quyền lập-pháp được trình bày qua bản-chất của các đạo-luật thường, đạo-luật về ngân-sách và đạo-luật về tu-chính Hiến-Pháp.

A. CÁC ĐẠO-LUẬT THƯỜNG.

Điều 43 khoản 2 dành cho Tổng-Thống Đệ-Nhi Cộng-Hòa Việt-Nam thẩm-quyền làm luật: "Tổng-Thống có quyền đề-nghị các dự-thảo-luật". So sánh với khoản 1 ta thấy điều 43 khoản 1 dành cho "Dân-Biểu và Nghị-Sĩ có quyền đề-nghị các dự-án-luật". Tuy phân-biệt về danh-từ, nhưng dự-án-luật và dự-thảo-luật được gọi chung là dự-luật và trên thực-tế chúng có giá-trị ngang nhau. Các lý-do sau đây được nêu ra để giải-thích sáng-quyền lập-pháp của Tổng-Thống :

- Các dự-thảo-luật thường đi sát với thực-trạng quốc-gia thích-nghị với nhu-cầu từng giai-đoạn của đất nước nên thuận-lợi cho việc hoạch-định chính-sách quốc-gia.

- Cơ-quan hành-pháp có nhiều chuyên-viên, nhiều tài liệu, dữ-kiện thống-kê và các tin-tức chi-tiết xác-thực hơn Quốc-Hội. Mỗi dự-luật vì liên-quan đến cuộc sống của một số lớn công-dân nên cần được nghiên-cứu cẩn-thận. Sự nghiên-cứu này đòi hỏi người soạn-thảo một trình-độ kiến-thức chuyên-môn uyên-bác trong khi nghị-sĩ và dân-biểu thường có khả-năng về chính-trị hơn là tài-năng chuyên-môn thuộc các lãnh-vực pháp-lý, kinh-tế, văn-hóa, xã-hội v.v...

So sánh với Hiến-Pháp Hoa-Kỳ, ta thấy các năm lập hiến năm 1966 đã có quan điểm tiến-bộ khi ghi vào Hiến-Pháp điều-khoản cho phép Tổng-Thống có quyền trực-tiếp đề-nghị các dự-thảo-luật.

Vì không có quyền trực-tiếp đề-nghị các dự-thảo-luật nên các vị Tổng-Thống của Hợp-Chủng-Quốc như WOODROW WILSON, FRANKLIN P. ROOSEVELT, HARRY S. TRUMAN, L. JOHNSON, thường đã sử-dụng rất nhiều kỹ-thuật đề-nghị luật qua các dân-biểu thuộc đảng mình.

Tại các quốc gia theo chính-thể đại-nghị, sáng-quyền lập-pháp thuộc về Hành-Pháp. Ở Anh hơn 90% đạo-luật do

sáng-kiến của chính-thủ (1).

Trong thời gian qua, vì muốn cho dự-thảo-luật có thể được biểu-quyết nhanh chóng, Tổng-Thống Dệ Nhi Cộng-Hòa thường ghi thêm lời yêu-cầu biểu-quyết luật theo thủ-tục khẩn-cấp qui-định tại các điều 243 nội-quy Thượng-Nghị-Viện và điều 199 nội-quy Hạ-Nghị-Viện. Thực ra, Hội-Đồng Chủ-Tịch Thượng-Nghị-Viện hay Hội-Đồng Nghị-Trình Hạ-Nghị-Viện có toàn quyền chấp-thuận hay bác bỏ tính-cách khẩn-cấp của 1 dự luật (2). Như thế ảnh-hưởng của Tổng-Thống trong lãnh-vực lập-pháp trong trường-hợp này không được mạnh-mẽ. Thực-tế cho thấy Tổng-Thống NGUYỄN-VĂN-THIỆU trong thông-diệp ngày 1.4.68 đã chuyển đến Quốc-Hội, yêu-cầu cử xét theo thủ-tục khẩn-cấp các dự-thảo-luật, qui-chế báo-chí, qui-chế chính-đảng, qui-chế đảm-phụ tài-thiết và tương-trợ.

Vậy mà mãi đến gần hai năm sau ngày 31.12.69 qui-chế báo-chí mới được Quốc-Hội hoàn thành luật số 19/69 và đạo-luật ấn-định qui-chế chính-đảng cũng chỉ được ban hành hơn một năm sau. (Đạo-luật số 9/69 ngày 19.6.69). Tuy nhiên nội-dung các đạo-luật này bị thay đổi rất nhiều nếu đem so sánh với các dự-thảo-luật đã do Hành-Pháp đệ-nạp.

Hai đạo-luật về qui-chế báo-chí và chính-đảng trên đây đã được sửa đổi rất nhiều bằng sắc-luật trong thời gian Tổng-Thống được Quốc-Hội ủy-quyền (3). Nhiều điều-khoản của hai đạo-luật cũ đã bị sửa đổi khiến cho báo-chí và các chính-đảng gặp nhiều khó-khăn trong sinh-hoạt báo-chí và đảng-phái.

Qua các diễn-tiến vừa kể ta thấy Hành-Pháp đã lợi-dụng tình-trạng khẩn-trương vào những tháng đầu năm 1968 để

(1) GS. LÊ-VĂN-THẬN, 'Định-chế chính-trị đối-chiếu', giảng-văn Cao-học 8 (Saigon: Trường Quốc-Gia Hành-Chính 1972 - 1973).

(2) Điều 244 nội-quy Thượng-nghị-viện và điều 199 nội-quy Hạ-nghị-viện

(3) Sắc-luật số 007-TT/SLU ngày 4-8-72 ấn-định qui-chế báo-chí và Sắc-luật số 60/72 ngày 27-12-1972 ấn-định qui-chế chính-đảng và đổi-lập chính-trị.

yêu cầu Quốc-Hội biểu-quyết theo thủ-tục khẩn-cần đạo-luật về qui-chế báo-chí và đạo-luật về chính đảng. Dĩ nhiên Quốc Hội Việt-Nam Cộng-Hòa đã thảo-luận quá chặt chẽ hai đạo-luật trên đây, nhưng cũng một phần vì áp-lực của công luận xuyên qua tiếng nói của chính đảng, của báo giới, mà Quốc-Hội đã không vội vã chấp-thuận toàn bộ quan điểm của Hành-Pháp đề-nghị trong dự-thảo-luật này.

Như vậy dù sáng quyền lập pháp của Tổng-Thống đệ nhị Cộng-Hòa theo Hiến-Pháp 1.4.67 không có ưu thế hơn Quốc-Hội, nhưng Hành-Pháp đã thường xuyên lợi-dụng tình-trạng bất ổn của xứ sở để có nhiều dịp lấn quyền của cơ-quan đại-diện dân qua việc cai-trị dân bằng các sắc-luật.

Ngoài sáng quyền lập pháp đối với các đạo-luật thường, Tổng-Thống Đệ Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam còn có sáng-quyền lập pháp về đạo-luật ngân-sách.

B. CÁC ĐẠO-LUẬT VỀ NGÂN-SÁCH:

Vì tính cách phức-tạp của ngân-sách quốc-gia nên thủ-tục soạn thảo, biểu-quyết đã tách rời khỏi thủ-tục dành cho các đạo luật thường. Tại Việt-Nam điều 60 và 61 Hiến-Pháp Đệ Nhất Cộng-Hòa 26.10.56 và điều 46 với 5 khoản nói về thủ-tục thiết-lập đạo-luật Ngân-sách đã không có minh-thị nói rõ thẩm-quyền soạn-thảo thuộc cơ quan nào. Tuy nhiên trên thực tế dự thảo ngân sách vẫn do Hành-Pháp soạn thảo. Chúng ta sẽ xét đến các lý do dành cho Tổng-Thống có sáng quyền lập pháp về đạo luật ngân sách và vấn-đề biểu-quyết ngân-sách.

a) - Lý do dành sáng quyền về đạo-luật ngân-sách cho Hành-Pháp : Sở dĩ Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hoa Việt-Nam có thẩm quyền soạn thảo ngân-sách mà không gây ra một sự tranh luận nào, vì nó phù-hợp với nguyên-tắc "phối-hợp và điều-hòa hoạt-động" theo điều 3 Hiến-Pháp 1.4.67.

Thực vậy, theo định-nghĩa thì Ngân-Sách là một đạo luật thể-hiện chương-trình hoạt-động của quốc-gia có kèm

theo toán số về các khoản dự chi cùng các tài nguyên dự thu để thực-hiện chương-trình ấy. Như vậy Ngân-Sách cần phải được cơ quan đại diện toàn dân tức là quyền lập-pháp quyết-định. Thực ra Tổng-Thống cũng là vi dân cử do dân bầu ra và chính ông đứng đầu cơ quan Hành-Pháp, hiểu rõ mọi nhu-cầu chi thu của quốc-gia trong hầu hết các lãnh vực. Do đó, việc soạn-thảo ngân-sách phải thuộc thẩm quyền cơ-quan Hành-Pháp (1), do Tổng-Thống điều-khiển. Suốt 5 khoản của điều-16 ta không thấy có khoản nào minh-thị nói đến thẩm-quyền của Quốc-Hội trong việc lập dự-án ngân sách mà ta chỉ ghi nhận: "Dân biểu và nghị-sĩ có quyền đề-nghị các khoản chi mới, nhưng đồng thời phải đề-nghị các khoản thu tương đương..." Quyền này cũng chỉ là hình-thức tu-chính dự-thảo ngân-sách khi Quốc-Hội cứu xét, biểu-quyết ngân-sách chứ không phải quyền lập ngân sách thực sự.

Dù có dựa vào điều 3 khoản 1 Hiến-Pháp nói về quyền đề-nghị các dự-án-luật của nghị-sĩ và dân-biểu và dựa vào khoản trên mà giải-thích rằng các dân-biểu, nghị sĩ có sáng quyền thiết-lập ngân-sách, thì trên thực-tế Quốc-Hội cũng không đủ tài-liệu, phương-tiện để thảo ngân-sách quốc-gia được. Ngay tại Hoa-Kỳ, theo nguyên-tắc phân quyền cứng rắn, Hiến-Pháp minh-thị cấm không cho Hành-Pháp quyền soạn-thảo Ngân-Sách, nhưng trên thực-tế vì Quốc-Hội không đủ khả-năng soạn thảo nổi ngân-sách quốc-gia nên chính Tổng-Thống-Phủ phải soạn và nhờ các dân biểu của đảng mình đệ nạp tại Quốc-Hội.

Quốc-Hội Đệ I Cộng-Hòa Việt-Nam, mặc dù Hiến-Pháp năm 1956 cũng không đề-cập đến quyền soạn thảo ngân-sách, nhưng theo luật-lệ tài chánh từ trước, trên thực-tế chỉ riêng Tổng-Thống mới có quyền này (2). Đến sau cách-mạng

(1) NGHIÊM-DẰNG, Tài-chánh học và thuế pháp giản yếu, Saigon, Hội Nghiên-Cứu Hành-Chánh, 1968, trang 33.

(2) DUY-PHAN-QUẾ, Phân-tích và phê-bình quyền hành của Tổng-Thống theo Hiến-Pháp ngày 26-10-1956, luận án tiến-sĩ luật-khoa Saigon, N.K. 1964 - 65 trang 158.

1963, thời nội các chiến-tranh, do tinh-thần ước phép tạm thời ngày 19.8.1965, thẩm-quyền soạn-thảo ngân-sách chuyển qua tay Chủ-Tịch Ủy-Ban Hành-Pháp Trung-Ương. Đến nay với sự mặc nhiên công nhận tại điều 46 Hiến-Pháp, kể từ tài-khoá 1968 tới nay Hành-Pháp đều lập dự-thảo ngân-sách và chuyển tới Quốc-Hội.

B. BIỂU-QUYẾT NGÂN-SÁCH

Nếu việc soạn-thảo ngân-sách là công việc của cơ quan Hành-Pháp thì thẩm-quyền quyết-định về ngân-sách phải thuộc về cơ quan lập pháp. Việc ủy-nhiệm cho Quốc-Hội biểu quyết Ngân-sách là một truyền-thống đã có từ xưa, trong quá trình xây-dựng dân-chủ trên thế-giới. Nó bắt nguồn từ quyền biểu-quyết các sắc-thuế do dân chúng đóng góp.

Trong thẩm-quyền biểu-quyết ngân-sách, theo điều 46 khoản 2 Hiến-Pháp 1.4.67 "các Dân-Biểu và Nghị-Sĩ có quyền đề-nghị các khoản chi mới, nhưng đồng thời phải đề-nghị các khoản thu tương-đương. Điều 61 Hiến-Pháp năm 1956 cũng qui định như vậy. Đây là một điều-khoản đề phòng trường hợp Hành-Pháp thiếu sáng-kiến hoặc không dự-trừ những hoạt động mà Quốc-Hội xét thấy cần thiết cho Quốc-gia, đồng thời cũng đề-phòng trường-hợp các Dân-Biểu hay Nghị-sĩ vì muốn lấy lòng dân mà đề-nghị các khoản chi tiêu khiến cho Hành-Pháp gặp khó khăn trong việc tìm tài nguyên để bù đắp cho những khoản chi này.

Tuy nhiên vì Quốc-Hội lãnh phần vụ dự-trừ những khoản chi của cơ quan mình, nên nội-qui của Hạ-Nghị-Viện đã minh-thị dự-liệu cho phép Chủ-Tịch các Ủy-Ban (ngoài Ủy-Ban Ngân-Sách tài-chánh) được tự do và ưu-tiên phát-biểu trong khi Hạ-Nghị-Viện thảo-luận về dự-luật Ngân-Sách mà không cần ghi tên trước (1).

(1) Nội-qui Hạ-Nghị-Viện, ngày 13-1-1968 Điều 208

Xét như vậy ta thấy Hiến-Pháp 1.4.67 đã mặc nhiên công nhận cho Hành-Pháp thẩm-quyền soạn-thảo dự-luật của Ngân-Sách. Tuy nhiên vì đạo-luật Ngân-sách có một tầm quan trọng đặc-biệt ảnh-hưởng mọi sinh-hoạt của dân chúng, đến sự hưng-thịnh, an-nguy của quốc-gia nên cơ-quan đại-diện dân với nhiệm-vụ kiểm-soát việc làm của Chính-Phủ, tránh cho cơ-quan này lạm-dụng quyền hành để đi tới chuyên-chế, Quốc-Hội không thể khoán trắng công việc soạn-thảo dự-luật Ngân-Sách cho Hành-Pháp. Nhân số của các vị dân-biểu khá đông đảo tại Quốc-Hội, thiết tưởng cần tăng-cường, nhiều nhân-viên cho Ủy-Ban Ngân-Sách tài chánh để Ủy-Ban này có thể kiểm-soát Ngân-sách của mỗi cơ-quan công-quyền kỹ-luợng hơn. Có thể các Ủy-Ban đặc-trách mỗi cơ-quan trong chính-quyền, đích thân đến từng cơ quan này hợp-tác với các giới chức tại đây để soạn thảo ngân sách cho phù-hợp với nhu-cầu quốc-gia. Với nhiệm-vụ "kiểm-soát chính-phủ trong việc thi-hành chính-sách quốc-gia", các vị đại-diện dân có quyền nghiên-cứu hồ sơ chi-tiêu của các Bộ, để tìm ra việc chi-tiêu hoang-phí trong thờ i gian qua, hầu đủ dữ kiện phân-xét và biểu-quyết ngân-sách cho tài khóa tới.

Song song với sự kiểm-soát như vậy, Quốc-Hội phải làm gương bằng cách tự hạn chế các khoản chi-tiêu hoang-phí đồng thời nên tự ấn-định cho mình một số lương bổng vừa phải so sánh với các công chức cao cấp. Ở Tân-Tây-Lan "lương bổng của các vị dân cử hằng năm thường được đem ra so với số lương thuộc những ngành khác và được điều-chỉnh lại theo sự gia tăng vật giá. Tuy lương bổng của các vị dân cử này đang ở dưới mức từ 13 đến 14 phần trăm nếu so sánh với số lương bổng hàng tháng của năm trước. Dù vậy để làm gương cho các ngành khác các Dân-Biểu không hề đòi tăng lương kể từ nay cho đến hết tài-khoá (1)

(1) 'Những vị dân cử đáng kính', Đại Dân-Tộc, 29-7-1974. Trang 2.

Ngoài sáng quyền về đạo luật thường, đạo luật Ngân sách, Tổng-Thống Đệ Nhị Cộng-Hoa Việt-Nam còn có sáng quyền về đạo-luật tu-chính Hiến-Pháp.

C. ĐẠO-LUẬT TU-CHÍNH HIẾN-PHÁP

Các nhà lập-hiến năm 1966 đã nhấn mạnh "Hiến-Pháp phản ảnh ý-chí của quốc-dân trong 1 giai-đoạn, qua giai-đoạn khác Hiến-Pháp không còn phù-hợp với quan-niệm mới, trào-lưu mới của dân-tộc, vậy cần phải sửa đổi làm sao cho Hiến-Pháp phù-hợp với thực-trạng của đất nước, với tinh-thần tiên bộ của nhân-dân (1).

Sở dĩ Hiến-Pháp của các quốc-gia dân chủ kỳ cựu như Anh Quốc, Thụy-Sĩ, Hoa-Kỳ tồn-tại lâu dài, vì nó đã được tu chính nhiều lần để phù-hợp với tình-trạng tiên-bộ của quốc-gia. Hiến-Pháp Việt-Nam Cộng-Hoa 1967 là Hiến-Pháp cương tính và thủ-tục tu-chính cũng khá phức-tạp.

Thủ-tục tu-chính phải qua các giai-đoạn : đề-nghị tu-chính, quyết-nghị tu-chính và ban-hành.

Đề-nghị tu chính : Theo điều 103 Hiến-Pháp 1967, quyền đề-nghị tu-chính Hiến-Pháp do 2 cơ-quan Lập-Pháp hoặc Hành-Pháp, Tổng-Thống, qua bản Tổng số Dân-Biểu hay qua bản tổng số Nghị-Sĩ có quyền đề nghị tu chính Hiến-Pháp.

Đề-nghị phải viện-dẫn lý-do và được đệ nạp tại Văn Phòng Thượng-Nghị-Viện.

Nếu đề-nghị do Tổng-Thống gửi đến, Chủ-Tịch Thượng Nghị-Viện sẽ thông báo cho Chủ-Tịch Hạ-Nghị-Viện và toàn-thể Nghị-Sĩ trong vòng 24 giờ sau khi tiếp-nhận.

Sau đó đề-nghị tu-chính sẽ được chuyển cho một Ủy-ban Luợng-Viện tu-chính Hiến-Pháp để nghiên-cứu phúc-trình(2)

(1) Biên bản Quốc-Hội lập-hiến số 85 ngày 8-3-1967 trang 3.

(2) Nội qui Thượng-nghị-viện qui định trong các điều 254, 255, 256 Nội qui Hạ-nghị-viện qui định trong các điều 220, 221.

Quyền đề-nghị tu-chính Hiến-Pháp, tùy theo quan-niệm của mỗi quốc-gia, được trao cho các cơ quan khác nhau. Điều 89 Hiến-Pháp năm 1958 của Pháp đã trao cho Tổng-Thống. Điều 5 Hiến-Pháp Hiên-Chủng Quốc 1789 trao quyền này cho cơ quan lập-pháp.

Điều 90 Hiến-Pháp 1956 và điều 103 Hiến-Pháp 1967 của Việt-Nam Cộng-Hòa đã dành quyền đề-nghị tu-chính cho cả Hành-Pháp lẫn Quốc-Hội.

Theo điều 286 nội-quì Thượng-Nghị-Viện minh-thị là trong vòng 3 tháng tối đa, Ủy-Ban Lương-Viện phải phúc-trình cho Chủ-Tịch Thượng-Nghị-Viện để vị này thông báo cho Chủ-Tịch Hạ-Nghị-Viện và các Nghị-Sĩ. Tiếp theo, điều 287 nội-quì của Thượng-Nghị-Viện qui-định thêm là sau khi nhận được phúc-trình của Ủy-Ban Lương-Viện trong vòng 1 tháng, Chủ-Tịch Thượng-Nghị-Viện sẽ triệu-tập một phiên họp khoáng-dại Lương-Viện để thảo-luận và biểu-quyết đề-nghị tu-chính Hiến-Pháp.

Quyết-nghị tu-chính: Về túc số để thông qua đạo-luật tu-chính Hiến-Pháp, điều 105 Hiến-Pháp qui-định : "quyết-nghị tu-chính Hiến-Pháp phải hội đủ 2/3 tổng số Dân-Biểu và Nghị-sĩ". Về điều này quan-điểm của 2 viện theo nội qui đã khác nhau rõ-rệt :

Theo nội-quì Hạ-Nghị-Viện, điều 223 qui-định : "quyết-nghị tu-chính Hiến-Pháp phải hội đủ 2/3 tổng số dân-biểu và nghị-sĩ". Trong khi đó, Thượng-Nghị-Viện đã dự-liệu tại điều 287 đoạn I rằng: "quyết-nghị tu-chính Hiến-Pháp phải hội đủ 2/3 tổng số dân-biểu và 2/3 tổng số Nghị-sĩ..."

Ngày 22.1.1974 đã có trên 2/3 tổng số Dân-Biểu và tổng số Nghị-Sĩ (42 Nghị-Sĩ và 105 Dân-Biểu tổng cộng là 147 phiếu trên 216 phiếu của tổng số Nghị-Sĩ và Dân-Biểu)(1)

(1) "Nguyên văn lý do viện dân và Danh-sách Túc giả tu-chính Hiến-pháp"
Chính-Luận, 18.1.1974 Trang 3.

thông qua luật số 001/74 ngày 22.1.1974 tu chính Hiến-Pháp 1.4.67, sửa đổi các điều 52, 80 và 114 của bản văn Hiến-Pháp 1967. Như vậy sự mâu thuẫn giữa điều 223 nội-quy Hạ-Nghi-Viện và điều 287 nội-quy Thượng-Nghi-Viện chưa xảy ra tranh-chấp trong thực-tế.

Nếu so sánh với Hiến-Pháp 26.10.1956, ta thấy thủ tục tu chính Hiến-Pháp qui-định tại điều 90 và 92 Hiến-Pháp Đế-Nhất Công-Hoa khó khăn hơn thủ-tục qui-định tại điều 103 và 105 Hiến-Pháp 1.4.67. Theo Hiến-Pháp Đế-Nhất Công-Hoa, đề nghị sửa đổi Hiến-Pháp phải đạt được túc số 2/3 tổng số dân biểu và đề-nghị này chỉ được chấp-thuận nếu hội đủ túc số 3/4 tổng số dân biểu tán thành.

Việc tu chính Hiến-Pháp vừa dễ-dàng và vừa mở rộng cho mọi điều khoản của Hiến-Pháp trừ điều I, vì vậy Tổng-Thống Đế II Công-Hoa đã được Quốc-Hội tạo cơ-hội để Tổng-Thống có dịp "hy-sinh" thêm nữa qua việc thông qua điều 52 mới trong luật số 001/74 như sau:

"1. Tổng-Thống và Phó Tổng-Thống cùng đứng chung một (01) Liên-Danh, được cử-tri toàn quốc bầu lên theo lối phổ-thông đầu phiếu trực-tiếp và kín,

2. Nhiệm-kỳ của Tổng-Thống, và Phó Tổng-Thống là 5 (năm) năm. Tổng-Thống và Phó Tổng-Thống có thể được tái cử hai lần ..."

Như e rằng hai điều khoản trên đây chưa đủ rõ nghĩa khiến có thể bị giải-thích lệch-lạc, điều II của luật 001/74 qui-định thêm :

"Tổng-Thống và Phó Tổng-Thống đương nhiệm sẽ mãn-nhiệm đúng mười hai (12) giờ trưa ngày ba mươi một tháng mười năm một ngàn chín trăm bảy mươi lăm (31.10.1975) và có thể tái cử một lần nữa chiếu đoạn 2 điều 52 (mới) Hiến-Pháp".

Như vậy nếu Tổng-Thống có hai phần ba tổng số dân

biểu và nghị-sĩ ủng-hộ thì Tổng-Thống có thể sửa 115 điều trong số 117 điều của Hiến-Pháp trừ điều một và điều 107(1) Giả dụ rằng Tổng-Thống và Phó Tổng-Thống đương nhiệm được tái cử và giữ nhiệm vụ cho đến năm 1980, thì với thủ-tục tu chính hiện nay, có thể điều 52 mới lại được tu chính lần nữa.

Đoạn II: Quyền phúc-nghị của Tổng-Thống và hiệu-lực của sáng-quyền lập-pháp.

Quyền phúc-nghị của Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt Nam đã được dự-liệu trong Hiến-Pháp 1.4.67. Qua quá-trình thực-thi Hiến-Pháp, Tổng-Thống đã sử-dụng quyền này nhiều lần và đã gây ra nhiều cuộc tranh-luận sôi nổi trong nội-bộ Quốc-Hội cũng như giữa Quốc-Hội và cơ-quan Hành-Pháp, Tư-Pháp.

A. ĐỐI VỚI ĐẠO-LUẬT THƯỜNG

I. CĂN BẢN PHÁP LÝ CỦA QUYỀN PHÚC-NGHỊ.-

Điều 45 Hiến-Pháp ngày 1.4.67 qui-định:

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

2. Trong trường hợp này, Quốc-Hội sẽ họp khoáng-dại lưỡng viện để chu ng-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".

Để tìm hiểu ý-nghĩa của điều 45 trên đây, ta thấy

(1) Nguyên văn điều 107 : "không thể hủy bỏ hoặc tu-chính điều một và điều này của Hiến-Pháp".

trong bản dự thảo đầu tiên của Hiến-Pháp, điều 45 khoản 2 chỉ qui-định như sau :

"Trong trường-hợp này, Quốc-Hội sẽ họp khoáng-đại Lương-Viện để chung-quyết Dự-luật với đa số quá bán tổng số Dân-Biểu và Nghị-Sĩ" (1). Đến ngày 17.3.67, ba ngày trước khi bản Hiến-Pháp chuyển đến Ủy-Ban Lãnh-Đạo quốc-gia trong khi chung-quyết điều 45, một số Dân-Biểu Quốc-Hội Lập-Hiến đã đưa ra tu chính thêm vào khoản này một đoạn cuối : "Nếu Quốc-Hội bác bỏ lời yêu-cầu phúc-nghị của Tổng-Thống, Dự-Luật đương nhiên thành luật và được gửi đến Tổng-thống để ban-hành".

Mục-đích của việc tu chính khoản hai này, theo Dân Biểu TRẦN-TÂN-VIỆT, đại-diện cho nhóm dân-biểu đưa ra tu-chính, thì nhằm ngăn cản không cho Tổng-Thống viện quyền phúc-nghị để gửi dự-luật đã phúc-nghị trở lại Quốc-Hội lần thứ hai khiến cho việc ban-hành luật bị trì-hoãn.

Lý-luận trên đây cũng có phần hữu-lý, tuy nhiên ý nghĩa của khoản hai này không được sáng tỏ và người ta đã giải-thích theo nhiều lối khác nhau qua những lần biểu-quyết phúc-nghị của Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa.

II. VẤN-ĐỀ ÁP-DỤNG QUYỀN PHÚC-NGHỊ TRÊN THỰC-TẾ.-

Trong thực-tế, những phiên họp khoáng-đại lương-viện thường không có đủ túc số quá bán dân-biểu và nghị-Sĩ để chung-quyết Dự-Luật phúc-nghị của Tổng-Thống vì số dân biểu và nghị-sĩ vắng mặt quá nhiều. Chẳng hạn, trong phiên họp cuối cùng chung quyết phúc-nghị dự-luật tổng-động viên

(1) Biên-bản Quốc-Hội lập hiến số 68 ngày 16-12-1967.

chỉ có 88 Dân-Biểu và Nghị-Sĩ hiện-diện (1) trong khi túc số hiến-dịnh để chung-quyết phúc-nghị cần đến 98 Dân-Biểu và Nghị-Sĩ.

Trong quá-khứ mỗi khi Quốc-Hội không đạt được quá bán tổng số Dân-Biểu và Nghị-Sĩ, bác bỏ quan-điểm phúc-nghị của Hành-Pháp (tuy cũng không có quá bán tổng số Dân-Biểu và Nghị-Sĩ chấp-thuận) Tổng-Thống NGUYỄN-VAN-THIỆU đã đã ban hành các đạo-luật này đúng theo quan-điểm của mình, như luật Tổng-động-viên (1), đạo-luật ngân-sách quốc-gia tài-khoá 1969 (2).

Theo phán quyết ngày 13.6.1969 của Tối-Cao Pháp-Viện để giải-thích điều 45 khoản 2 của Hiến-Pháp và việc yêu-cầu phúc-nghị của Tổng-Thống đã quan-niệm rằng: "Theo điều 45 đoạn 2 Hiến-Pháp, Quốc-Hội chỉ có thể bác bỏ về hình thức hoặc nội-dung thông-điệp của Tổng-Thống yêu-cầu phúc-nghị một dự-luật khi hội đủ đa số quá bán tổng số Dân-Biểu và Nghị-Sĩ (3)

Như vậy quan điểm của Tối-Cao Pháp-Viện đã phù-hợp với quan-điểm của Hành-Pháp.

B. QUYỀN PHÚC-NGHỊ ĐỐI VỚI ĐẠO-LUẬT NGÂN-SÁCH.

Trong điều 46 Hiến-Pháp 1.4.67, chỉ có khoản 5 đề cập đến phúc-nghị của Thượng-Nghị-Viện về một hay nhiều điều khoản của dự-thảo ngân-sách, mà không đề-cập đến quyền phúc-nghị của Tổng-Thống nên đã gây ra sự bất đồng ý-kiến giữa

(1) Biên bản Quốc-Hội lưỡng viện số 04 ngày 14-6-68 trang 85

(2) Biên bản Quốc-Hội lưỡng-viện số 111/69 ngày 22-2-69 trang 76 và 85.

(3) Tư-pháp Tập-san, năm thứ nhất, số 3 tháng 10 - 11 - 12 năm 1969 trang 83.

Quốc-Hội và Hành Pháp và cuối cùng Quốc-Hội phải yêu-cầu Tối-Cao Pháp-Viện giải-thích về quyền phúc-nghị của Tổng-Thống về dự-thảo ngân-sách như sau:

Ngân-sách quốc-gia tài-khoá 1969 được Hành-Pháp dự-trù là 130 tỉ. Trong phiên họp ngày 30.11.68, Hạ-Viện đã biểu-quyết tu-chính một số điều-khoản nhưng vẫn giữ kinh-phí dự-trù. Khi dự-luật ngân-sách được chuyển đến Thượng-Nghị-Viện, trong phiên họp ngày 6.1.1969, Thượng-Nghị-Viện đã cắt xén một số kinh-phí là 1.329.893.000\$00, trong đó có một tỉ thuộc ngân-sách Quốc-Phòng và lối 7 triệu thuộc ngân-sách Thượng-Nghị-Viện. Vì không có sự đồng ý của Hạ-Nghị-Viện nên chiếu điều 46 khoản 5 Hiến-Pháp, dự-luật do Thượng-Nghị-Viện tu-chính được gửi trả lại Hạ-Nghị-Viện để phúc-nghị. Hạ-Nghị-Viện không hội đủ đa số hai phần ba nên dự-luật của Thượng-Nghị-Viện được coi là chung-quyết và gửi sang Tổng-Thống để ban-hành. Ngày 9.1.69 Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa đã sử-dụng quyền phúc-nghị yêu-cầu lưỡng-viện Quốc-Hội chấp-nhận toàn bộ dự-thảo ngân-sách do Hành-Pháp đệ trình.

Sau khi Quốc-Hội nhận được thông-diện của Tổng-Thống hai mươi hai (22) Nghị-Sĩ đã chuyển văn-thư đề ngày 13.1.69 đến Tối-Cao-Pháp-Viện thỉnh-cầu giải-thích Hiến-Pháp về điểm "Tổng-Thống có quyền yêu-cầu Quốc-Hội phúc-nghị Dự-Luật Ngân-Sách không ?

Sau hơn nửa tháng thu-ly, ngày 31.1.1969 Tối-Cao-Pháp-Viện đã ra phán-quyết kết-luận rằng "Tổng-thống có quyền tự ý yêu-cầu phúc-nghị đối với một hay nhiều chương, mục Ngân-Sách thuộc Hành-Pháp, nhưng chỉ có thể hành sử quyền yêu-cầu phúc-nghị đối với phần Ngân-Sách thuộc các quyền độc-lập khác khi nào có sự yêu-cầu của quyền liên-hệ".

Lối giải-thích của Tối-Cao-Pháp-Viện quá rộng-rãi, khiến ta có thể hiểu rằng chính các quyền độc-lập khác như Tối-Cao-Pháp-Viện cũng có quyền phúc-nghị, xuyên qua quyền phúc-nghị của Tổng-Thống. Đạo-luật ngân-sách cũng như các đạo-luật khác khi đem thi-hành đều ảnh-hưởng tới sinh-hoạt của công-dân, ảnh-hưởng đến sự tiến-bộ, sự an-nguy của quốc-gia

nên cần phải có sự hợp-tác giữa các cơ quan công quyền trong việc tác-tạo luật-pháp để xây-dựng quốc-gia chủ Tới-Cao Pháp. Viện không thể vì có thẩm quyền giải-thích Hiến-Pháp mà uốn nắn ý-nghĩa các điều-khoản trong Hiến-Pháp để đem lợi-thế về cho một cơ-quan.

C. QUYỀN PHỤC-NGHỊ ĐỐI VỚI ĐẠO-LUẬT TU-CHÍNH HIẾN-PHÁP.

Trong thủ-tục tu-chính Hiến-Pháp, từ điều 103 đến điều 107 Hiến-Pháp Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam, các nhà lập-hiến không dành cho Tổng-Thống quyền phúc-ngợi dự-luật tu-chính Hiến-Pháp. Sau khi Quốc-Hội biểu-quyết Tổng-Thống ban hành đạo-luật tu-chính Hiến-Pháp theo thủ-tục qui-định tại điều 44. Nghĩa là nếu Tổng-Thống không ban-hành trong thời hạn 15 ngày tròn kể từ ngày tiếp-nhận dự-luật, dự-luật tu-chính đã được biểu-quyết đương nhiên thành luật.

Dù cho có điều-khoản cho phép Tổng-Thống được quyền phúc-ngợi dự-luật tu-chính Hiến-Pháp, thì trên thực-te Tổng-Thống cũng không thể sử-dụng quyền này. Vì theo điều 105 Hiến-Pháp, quyết-ngợi tu-chính Hiến-Pháp phải hội đủ 2/3 tổng số Dân-Biểu và Nghị-Sĩ, nghĩa là với đa số cao hơn cả túc số khi Quốc-Hội Lương-Viện chung-quyết phúc-ngợi của Tổng-Thống (quá bán).

Như vậy nếu Tổng-Thống có ý định muốn tu-chính điều-khoản nào của Hiến-Pháp, thì trước khi Tổng-Thống gọi đề-ngợi tu-chính tới Quốc-Hội, Tổng-Thống thường vận-động cho đủ số 2/3 Dân-Biểu và Nghị-Sĩ ủng-hộ quan-điểm của mình để khi đề-ngợi tu-chính gởi sang Quốc-Hội khỏi bị bác-khước. Đường lối thứ hai có thể sẽ thường được áp-dụng hơn là : Tổng-Thống sẽ gọi ý đề-quá bán tổng số Dân-Biểu và Nghị-Sĩ đề-ngợi tu-chính và sẽ vận-động thêm để có đủ số 2/3 tổng số dân-biểu và nghị-sĩ đồng ý thông qua đề-ngợi tu-chính Hiến-Pháp. Trong trường-hợp này, đạo-luật tu-chính Hiến-Pháp là sản-phẩm của Tổng-Thống nên vấn-đề yêu-cầu phúc-ngợi không được đặt ra.

D. NHẬN-XÉT VỀ QUYỀN PHÚC-NGHỊ CỦA TỔNG-THỐNG

Nhận-xét về quyền phúc-nghị của Tổng-Thống Đệ Nhị Cộng-Hoa, Giáo-Sư NGUYỄN-NGỌC-HUY đã đưa ra một số nhận-định sau đây :

1)- Về ý-nghĩa : Với quyền xin phúc-nghị, Tổng-Thống trở thành trọng-tại khi hai viện Lập-Pháp bất đồng quan-điểm. Với vai-trò này, Tổng-Thống đã can-thiệp một phần nào vào công-tác làm luật, nhưng đây là một hành-vi khả-chấp vì Tổng-Thống đã làm luật với sự chấp-thuận của đa số Dân-Biểu và Nghị-Sĩ.

2)- Về mặt chính-trị: Về phương-diện chính-trị, theo Giáo-Sư NGUYỄN-NGỌC-HUY "Việc Tổng-Thống ban hành những điều khoản chỉ được một thiểu-số nhỏ-nhất Dân-Biểu và Nghị-Sĩ tán-thành gây một cảm-giác nặng-nề và khó chịu, vì trong một vấn-đề quan-trọng được mọi người chú tâm theo dõi, quan-điểm của cơ-quan Hành-Pháp đã lấn hấn quan-điểm của cơ-quan Lập-Pháp ngay trong việc lập-pháp".

") "Cảm-giác nặng-nề khó chịu này đã đổi sang ngờ-vực khi người ta nhận thấy rằng có những phiên họp trong đó số Dân-Biểu và Nghị-Sĩ hiện-diện không được phân nửa tổng-số Dân-Biểu và Nghị-Sĩ thành ra dù cho tất cả những người hiện-diện có chống lại đề-nghị của Tổng-Thống, những đề-nghị ấy cũng thành luật như thường".

3)- Về phương-diện pháp-lý: Về phương-diện pháp-lý Giáo-Sư NGUYỄN-NGỌC-HUY nhận-xét rằng quyền yêu-cầu phúc-nghị của Tổng-Thống nếu giải-thích hẹp, sẽ trở thành quyền phủ-quyết một vài điều-khoản của dự-luật, vì điều 45 Hiến-Pháp chỉ dự-liệu trường-hợp bác bỏ lời yêu-cầu chỉ không dự-liệu trường-hợp chấp-thuận. Lối giải-thích này không phù-hợp với tinh-thần Hiến-Pháp ngày 1.4.67 đã minh-thị chấp-nhận sáng-quyền lập-pháp của Tổng-Thống.

Lối giải-thích rộng, theo giáo-sư HUY, là lối giải-

thích của Hành-Pháp, lối giải-thích này đi ngược với điều 3 của Hiến-Pháp là: "Cơ-quan Lập-Pháp, Hành-Pháp và Tư-Pháp được phân-nhiệm và phân-quyền rõ-rệt. Với tinh-thần đó, cơ-quan Hành-Pháp không thể làm một công việc thay thế cho cơ-quan lập-pháp được. Sở dĩ như vậy là vì theo nguyên-tắc phân nhiệm mỗi cơ quan có một nhiệm vụ riêng của mình, giả thiết rằng một cơ-quan nào đó không làm nhiệm-vụ của nó, thì cơ quan kia có thể thay thế, nhưng với nguyên-tắc phân quyền việc làm thay thế có thể giải-thích như là một sự lấn quyền, dẫm chân lên nhau không thể nào chấp nhận được. Với lối giải-thích rộng của Hành-Pháp, theo Giáo-Sư HUY, thì Tổng-Thống có nhiều ưu thế trong nhiều trường hợp phúc-nghị khi Tổng-Số Dân-Biểu và Nghị-Sĩ không đủ túc số qua bán để bác bỏ quan điểm của Hành-Pháp. Điển hình là trường-hợp phúc-nghị đạo-luật Tổng-Động-Viên; số Dân-Biểu và Nghị-Sĩ qua ít ỏi tại nghị-trường đã không đủ túc số qua bán để bác bỏ (dù tất cả Dân-Biểu và Nghị-Sĩ hiện-diện) quan-điểm của Tổng-Thống, do đó Giáo-Sư HUY đã cho rằng quyền Lập-pháp rời khỏi tay Quốc-Hội để lọt vào tay Tổng-Thống (1).

Để giải-quyết các bế-tắc trên, Giáo-Sư HUY đề-nghị một giải-pháp cho điều 45 như sau :

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

- Nếu quá bán tổng số Dân-Biểu và Nghị-Sĩ chấp-thuận đề-nghị của Tổng-Thống thì quan điểm của Tổng-Thống được coi như chung-quyết.

- Nếu không hội đủ đa số quá bán tổng số Dân-Biểu và Nghị-Sĩ để "bác bỏ" hay "chấp thuận" đề-nghị của Tổng-Thống thì những điều-khoản bị phúc-nghị sẽ bị hủy bỏ nhưng không được thay thế (2).

(1) GS. NGUYỄN-NGỌC-HUY - Báo quyết-tiến số 1328 và 1335 ngày 11-8-1968 và 18-8-1968.

(2) GS. NGUYỄN-NGỌC-HUY, bàn về quyền phúc nghị của Tổng-Thống đệ II Cộng-Hoa Việt-Nam, Báo Cấp-Tiến số 44 ngày 3-6-1969.

Ngoài ra theo Giáo-Sư NGUYỄN-NGỌC-HUY, thì các nhà lập-hiến 1966 đã muốn quan-trọng hóa cơ-quan lập-pháp, nhưng lại thiết-lập 2 viện nên với quyền phúc-nghị, Tổng-Thống có dịp làm trọng-tài giữa hai viện.

Để giải-thích điểm này, Giáo-Sư HUY đã nêu ra một thí-du cụ-thể: giả thử Quốc-Hội thảo-luận và biểu-quyết 2 dự-luật A và B như sau:

- Hạ-Nghị-Viện có 80 Dân-Biểu ủng-hộ dự-luật A và 57 Dân-Biểu tán thành dự-luật B. Như vậy, dự-luật A được đa số chấp-thuận sẽ được chuyển sang Thượng-Nghị-Viện.

Nhưng ở Thượng-Nghị-Viện dự-luật A chỉ được 28 Nghị-Sĩ biểu-quyết chấp-thuận và trái lại dự-luật B sẽ được 32. Như vậy dự-luật B ở Thượng-Nghị-Viện được đa số chấp-thuận. Theo thủ-tục lập-pháp qui-định ở điều 43, trường-hợp có sự bất-đồng ý-kiến giữa hai viện này, dự-luật sẽ được chuyển về Hạ-Nghị-Viện để chung-quyết.

Chúng ta giả định rằng các Dân-Biểu và Nghị-Sĩ lúc nào cũng giữ nguyên lập-trường của họ. Dự-luật B trong thí dụ này được Hạ-Nghị-Viện chung quyết nhưng không đủ đa số 2/3 dân-biểu chấp-thuận (chỉ có 57 Dân-biểu tán thành dự-luật B ở Hạ-Viện). Do đó, quan-điểm của Thượng-Nghị-Viện được coi là chung-quyết, tức là dự-luật B sẽ được chuyển sang Tổng-Thống để ban-hành. Ở đây vai trò trọng-tài của Tổng-Thống đối với hai viện như sau:

- Nếu Tổng-Thống tán thành quan-điểm của Thượng-Nghị-Viện Tổng-Thống sẽ ban-hành dự-luật B.

- Nếu Tổng-Thống sử-dụng quyền phúc-nghị nói ở điều 45 trên, dự-luật B sẽ chuyển về thảo-luận tại Quốc-Hội lưỡng viện. Ví dụ ở đây, các điểm phúc-nghị của Tổng-Thống có nhiều điểm giống ở dự-luật A. Ta sẽ thấy cuộc chung quyết ở đây sẽ có kết quả như sau :

* Đối với dự-luật A, sẽ được $80 + 28 = 108$ phiếu chấp thuận.

* Đối với dự-luật B, sẽ được 57 + 32 : 89 phiếu. Dự-luật A được đa số, nên trường hợp này nó sẽ được Tổng Thống ban hành. Như vậy, Tổng-Thống có thể làm trọng-tài giữa hai viện và quan điểm của viện nào thắng thế tùy theo viện đó có đa số dân biểu ủng hộ Tổng-Thống (1).

Kết như vậy ta thấy Tổng Thống chỉ cần có đa số ủng hộ tại một viện Quốc-Hội, cũng nắm được phần thắng-lợi trong việc điều hưởng các đạo luật theo ý Tổng-Thống.

E. ĐỀ-NGHI GIẢI PHÁP BIỂU-QUYẾT VỀ LỜI YÊU CẦU PHÚC-NGHI CỦA TỔNG-THỐNG.

Trong phiên họp khoáng đại lưỡng viện Quốc-Hội ngày 26.2.1969, đã xảy ra sự tranh luận để giải thích khoản 2 của điều 45 Hiến-Pháp 1967. Cuộc tranh-luận sôi nổi quanh hai đường lối giải-thích về điểm : túc số quá bán (1/2) trong khoản 2 điều 45 là túc số "chấp thuận" hay "bác bỏ" thông điệp phúc-nghị của Tổng-Thống ?

Vấn đề không giản dị, vì nếu chấp-nhận túc số "chấp-thuận" ta sẽ có kết-quả khác-biệt với túc số "bác bỏ".

Ví dụ :

* Qua bán tổng số Dân biểu và Nghị sĩ của Quốc-Hội pháp nhiệm II là:

$$\frac{160 + 60}{2} = 110 + 1 = 111$$

Giả thiết rằng tổng số nghị sĩ và dân biểu trong phiên họp khoáng đại lưỡng viện Quốc-Hội để phúc-nghị lời yêu cầu của Tổng-Thống là 200 vị.

Nếu áp-dụng túc số "bác bỏ" ta sẽ có kết-quả khác

(1) GS. NGUYỄN-NGỌC-HUY, Hiến-pháp Việt-Nam (giảng văn Đốc-Sự 13 Học-Viện Quốc-Gia Hành-Chính 1967-1968).

với giải-pháp túc số "chấp-thuận".

a. Nếu ta đặt câu hỏi là "ai đồng ý bác bỏ lời yêu cầu phúc-nghị của Tổng-Thống", thì phúc-nghị của Tổng-Thống sẽ được chấp thuận và luật ban hành là luật được Tổng-Thống tu chính (vì cho dù tất cả 100 Dân-Biểu và Nghị-Sĩ hiện diện "bác bỏ" phúc-nghị của Tổng-Thống, thì con số 100 vẫn chưa bằng túc số quá bán là 111 vị).

b. Nếu ta áp dụng giải pháp quá bán tổng số Dân-Biểu và Nghị-sĩ "chấp-thuận" phúc-nghị của Tổng-Thống thì kết quả là phúc-nghị của Tổng-Thống bị bác bỏ (vì dù cho tất cả 100 Dân-Biểu và Nghị-Sĩ hiện diện "chấp-thuận" phúc-nghị của Tổng-Thống thì 100 vị vẫn chưa bằng túc số quá bán là 111 vị).

Vậy nếu số dân biểu và nghị-sĩ hiện diện trong phiên họp khoáng đại lưỡng viện không đạt được quá bán tổng số Dân Biểu và Nghị-Sĩ mà lại biểu-quyết theo lối đặt câu hỏi phủ-định (nghĩa là đặt câu hỏi: "ai bác bỏ phúc-nghị của Tổng-Thống") thì phần thắng đã ngã về phía Hành-Pháp. Và như vậy, Quốc-Hội sẽ không có dịp đặt câu hỏi theo lối xác định vì quan-điểm của Tổng-Thống trong dự-luật phúc-nghị đã được coi như chung quyết.

Để hiểu rõ nghĩa của điều 45 Hiến-Pháp, chúng ta thử xem lại văn-thức của điều 43 khoản 6 và 7 của Hiến-Pháp về quyền phúc-nghị của Thượng-Nghị-Viện :

"Nếu Thượng-Nghị-Viện không đồng quan-điểm với Hạ-Nghị-Viện, dự-luật sẽ được gửi về văn-phòng Hạ-Nghị-Viện trong thời-hạn 3 ngày tròn kèm theo quyết-nghị có viện-dẫn lý-do.

Trong trường-hợp này Hạ-Nghị-Viện có quyền chung quyết dự luật với đa số 2/3 tổng số Dân biểu".

Sự "chung quyết" ở đây có nghĩa là chung quyết nguyên văn dự luật mà Hạ-Nghị-Viện gởi sang Thượng-Nghị-

Viện, chứ không phải chung quyết Dự-Luật do Thượng-Viện phúc-nghị, và sự chung quyết này dựa theo câu hỏi "Ai chấp thuận quan điểm của Hạ-Nghị-Viện".

Cũng tương tự như vậy, việc Quốc-Hội họp khoảng đại lương viện để chung quyết dự luật với đa số quá bán tổng-số Dân-Biểu và Nghị-Sĩ cũng có nghĩa là Quốc-Hội sẽ chung quyết về dự-luật đã chuyển sang Hành-Pháp, chứ không phải chung quyết về lời yêu cầu phúc-nghị của Tổng-Thống. Do đó, Quốc-Hội sẽ biểu-quyết dựa theo câu hỏi : "Ai chấp thuận quan điểm của Quốc-Hội".

Tuy nhiên vì nguyên-tắc "Hoạt-động của ba cơ quan công quyền phải được phối-hợp và điều-hòa..." nên Quốc-Hội cũng cần lưu ý tới quan điểm của Hành-Pháp, và cơ quan này có thể có thêm nhiều sáng kiến hữu ích phù hợp với đà tiến bộ của xã-hội, nhờ rút tỉa qua kinh nghiệm hành sử thẩm-quyền Hành-Pháp thường nhật.

Do đó nếu trong lần biểu-quyết đầu, Quốc-Hội không có quá bán Tổng-Số Dân-Biểu và Nghị-Sĩ chấp thuận quan điểm cũ của mình, thì cuộc biểu quyết bất thành và Quốc-Hội sẽ biểu quyết lần thứ hai.

Trong lần thứ hai, Quốc-Hội biểu-quyết chấp-thuận quan điểm của Tổng-Thống. Nếu có quá bán Tổng số Dân Biểu và Nghị-Sĩ chấp-thuận thì dự-luật sẽ được chuyển đến Tổng-Thống để ban-hành. Nếu không đủ túc số chấp-thuận quan điểm của Tổng-Thống, thì Quốc-Hội sẽ thành-lập Ủy-Ban Lương-Viện để đức-kết dung-hòa quan-điểm của Tổng-Thống và của Quốc-Hội. Trong ủy-ban này, có sự hiện-diện nhiệm-ý của đại-diện Hành Pháp để cơ quan này có cơ hội tham gia ý kiến trong việc soạn thảo điều khoản mới.

Cuộc biểu-quyết lần thứ ba sẽ diễn ra vào phiên họp ngày hôm sau, vì có thể xảy ra trường hợp Quốc-Hội vắng mặt quá nhiều khiến cho hai cuộc biểu-quyết đầu Quốc-Hội không đủ nhân số quá bán hiện diện và hai lần biểu-quyết bất thành. Do đó trong phiên họp ngày hôm sau, chỉ cần quá bán

tổng số Dân-Biểu và Nghị-Sĩ thông qua dự luật với các điều khoản mới được soạn thảo, thì Dự-Luật được chuyển đến Tổng Thống để ban-hành. Quốc-Hội có toàn quyền sửa đổi lời văn khác đi miễn là ý-nghĩa không hoàn toàn giống như bản dự-luật cũ. Trước khi Quốc-Hội biểu-quyết, Đại-diện của hành pháp có quyền trình-bày quan-điểm trong vòng 10 phút. Để chặn đứng các thái độ vô trách-nhiệm của một số nghị-sĩ và dân biểu, chủ-tịch Quốc-Hội buộc phải công bố danh tánh các Dân-Biểu và Nghị-Sĩ vắng mặt không có lý-do chánh đáng trong phiên họp khoáng đại lưỡng viện để biểu quyết dự luật phúc-nghị của Hành-Pháp.

Tuy Hành-Pháp được ủy cho nhiều quyền, nhưng nếu thi-hành đúng-dẫn các điều-khoản của Hiến-Pháp và đúng với ý-muốn của các nhà lập hiến năm 1966, thì Quốc-Hội Việt-Nam Cộng-Hòa cũng có nhiều phương-tiện để ảnh-hưởng đến cơ-quan Hành-Pháp. Chúng ta sẽ xét đến khía cạnh này trong Tiết II sau đây.

*
*
*
TIẾT II

**— / ẢNH-VI CỦA CƠ-QUAN LẬP-PHÁP
ẢNH-HUỐNG ĐẾN HÀNH-PHÁP**

Để đáp-ứng nhu cầu "ôn-định tình-thế" và "dân chủ" các nhà lập hiến năm 1966 đã đề ra những "kỹ-thuật chính-trị và pháp-lý để tránh cho Hành pháp mạnh khỏi độc-tài" (1).

Để thực hiện được tiêu hướng này, các nhà lập hiến

(1) Biên bản Quốc-Hội lập-hiến số 29 ngày 3-12-1966 trang 3

đã cố gắng dung hòa những chế-độ điển-hình trên thế-giới, nhất là hai chế-độ Tổng-Thống và Đại-Nghị.

Chế-độ Tổng-Thống tuy có ưu điểm tạo được ổn cố nhưng vì có quá nhiều quyền-hành, có thể đưa đến độc tài tại những quốc-gia đang phát-triển như Việt-Nam thời Tổng-Thống NGÔ-ĐÌNH-DIỆM hoặc như ở Đại-Hàn thời Tổng-Thống LÝ-THỪA-VĂN và ở hầu hết các quốc-gia Châu-Mỹ La-Tinh.

Trong khi đó, chế-độ đại-nghị có thể đưa tới tình-trạng suy yếu của Hành Pháp, tạo ra nhiều cuộc khủng hoảng chính-trị như thời đệ III, đệ IV Cộng-Hòa Pháp và làm suy yếu tiềm lực quốc-gia về mọi phương diện.

Với hy-vọng tạo được một "chính quyền ổn-định hữu hiệu nhưng đồng thời cũng dân chủ và trong sạch", các nhà lập hiến năm 1966 đã trao cho Tổng-Thống nhiều quyền-hạn nhưng cũng chịu sự kiểm-soát chặt-chế bởi cơ-quan lập-Pháp. Do đó Quốc-hội đệ nhị Cộng-Hòa trên nguyên-tắc đã nắm được vai trò ưu thế nếu so với quyền hạn của Quốc-Hội ghi trong Hiến-Pháp 26.10.1956.

Vì chính thể tại Việt-Nam Cộng-Hòa hiện nay đã dung hợp nhiều đặc-tính của hai chính-thể Tổng-Thống và chính thể đại-nghị, nên trong khi xét ảnh hưởng của cơ quan lập pháp đối với cơ quan hành-pháp, chúng ta không nên quên xét trên hai bình-diện : Ảnh-hưởng của Lập-pháp đối với Tổng-Thống và ảnh-hưởng của lập pháp đối với chánh-phủ.

Mục I : Ảnh-hưởng của Quốc-Hội đối với Tổng-Thống

Đoạn I : Lãnh-vực đối nội

A. QUỐC-HỘI TỪ CHỐI BIỂU-QUYẾT DỰ-THẢO- LUẬT DO TỔNG-THỐNG ĐỀ-NGHI.-

Tuy điều 43 khoản 2 qui-định "Tổng-Thống có quyền đề-nghị các dự-thảo-luật", nhưng không có điều-khoản nào buộc Quốc-Hội phải biểu-quyết các dự-luật này.

Trong thực-tế khi Tổng-Thống gửi tới Quốc-Hội một dự thảo-luật để xin biểu-quyết, nếu dự-thảo-luật được chuyển cho ủy-ban nào, ủy-ban đó sẽ triệu-tập một buổi họp để xác-định thẩm quyền. Ủy-Ban có thể tuyên-bố về thẩm quyền và trường hợp này phát sinh sự tranh chấp thẩm quyền giữa nhiều ủy ban và vị chủ-tịch viện sẽ triệu-tập Hội-Đồng thẩm quyền để quyết-định.

Sau khi thẩm quyền được xác định, Ủy-Ban sẽ xét tính cách hợp-lệ của dự-luật. Nếu dự-luật bất-hợp-lệ, Chủ-Tịch Ủy-ban chuyển giao Chủ-Tịch Viện bản văn cùng nhận xét của Ủy-Ban để chuyển hoàn tác giả điều chỉnh.

Theo thứ tự thời gian, các dự-luật hợp-lệ sẽ được Ủy-Ban thảo-luận, tu chỉnh và biểu-quyết từng điều khoản. Nếu Ủy-Ban nhận được cùng một lúc nhiều dự-luật với nội-dung tương tự, Ủy-Ban sẽ tu chỉnh và đúc kết thành một dự-luật để trình Viện (điều 187 nội-quì Hạ-Nghị-Viện) Như vậy quan điểm của Tổng-Thống được trình-bày trong dự thảo-luật sẽ bị sửa đổi, thêm bớt hoặc bỏ hẳn. Sự-kiện này đã được chứng-minh trong thực-tế :

- Dự-thảo-luật Tổng-Động-Viên của Tổng-Thống NGUYỄN VAN-THIỆU đệ nạp gồm 3 điều đề cập đến việc động viên nhân-lực đã bị Quốc-Hội đúc kết với các dự án luật của các dân biểu Hạ-Nghị-Viện và một dự-án luật của một số Thượng-Nghị-Sĩ để tạo thành dự-luật mới gồm 5 Chương, 12 điều trong đó đã thêm phần động viên tài lực và Nhân-Dân Tự-Vệ mà Hành-Pháp đã không dự-trù (1)

- Dự-thảo-luật ngân-sách do Hành-Pháp chuyển sang Quốc-Hội, các ngân-khoản thường bị Quốc-Hội cắt xén. Điều này đã khiến cho Tổng-Thống phải hạn chế chi tiêu trong một

(1) Nhật báo Công-Luận số 83 ngày 11-5-1968.

số lãnh vực, nghĩa là hành vi cắt xén ngân-khoản đã một phần nào sửa sai chính sách quốc-gia do Tổng-Thống hoạch-định.

Ngoài việc từ chối biểu-quyết dự-thảo-luật do Tổng-Thống đề-nghị, Quốc-Hội có quyền biểu-quyết một đạo-luật hủy bỏ hay tu chính văn kiện bất hợp hiến của Tổng-Thống.

B. QUỐC-HỘI BIỂU-QUYẾT MỘT ĐẠO-LUẬT HỦY BỎ
HAY TU CHÍNH VĂN-KIỆN BẤT-HỢP-HIẾN CỦA
TỔNG-THỐNG.

Quốc-Hội có thể kiểm-soát sự tôn-trọng Hiến-Pháp của Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam bằng cách biểu-quyết một đạo-luật nhiều mục-dịch hủy bỏ hay tu chính văn kiện bất hợp hiến của Tổng-Thống. Hành vi của Tổng-Thống dù được thực-hiện dưới hình thức một sắc-luật (1) hay một sắc-lệnh, nghị-định... đều có thể bị một đạo-luật mới hủy bỏ hoặc thay đổi, theo đúng nguyên-tắc pháp lý.

Tuy nhiên thủ-tục này có thể không hữu hiệu lắm vì Tổng-Thống sẽ dùng quyền phúc-nghị dự-luật và Tổng-Thống có thể đánh đổ quan-điểm của Quốc-Hội một cách dễ-dàng.

Trên thực-tế, Quốc-Hội Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam đã dùng thủ-tục này để tu chính lệnh giới-nghiêm, thiết-quân-luật và tái-lập kiểm quyết báo chí của Tổng-Thống NGUYỄN-VĂN-THIỆU ban hành ngày 31.1.1968, sau khi Việt-Cộng tổng công kích, căn cứ vào Dự số 01-UBLDQG ngày 24.6.1965. Quốc Hội đã chỉ-trích lệnh thiết-quân-luật này vì cho rằng những chế-tại dự-trù đã xâm phạm đến quyền tự do căn bản của Công dân, cho nên phải được thực-hiện bằng một đạo-luật có án-định rõ phạm vi áp-dụng trong không gian và thời gian (điều 29 Hiến-Pháp). Trong trường-hợp khẩn-cấp như trên Tổng-Thống có thể dùng một sắc-luật được Quốc-Hội phê-chuẩn thủ-tục đã được qui định tại điều 64 Hiến-Pháp.

(1) Điều 64 khoản 1 và điều 46 khoản 5 Hiến-pháp 1957.

Chính vì thế mà sau đó Quốc-Hội đã thông qua dự luật ban hành tình-trạng chiến-tranh trên toàn lãnh thổ Việt-Nam Cộng-Hòa, gồm một điều duy nhất nhằm hủy bỏ điều 2 dự số 01-UBLĐQG ngày 24.6.1965.

Có lẽ trong trường hợp này Hành-Pháp vì vi-phạm Hiến Pháp quá rõ ràng nên đã không có phản ứng tích cực nhằm chống lại Quốc-Hội. Tuy nhiên với 1 cơ quan Tư-Pháp chỉ độc lập trên nguyên-tắc mà không vô tư hoặc không thể vô tư được trên thực-tế, thì Hành-Pháp sẽ dễ dàng mượn tay của Tối-Cao Pháp Viện để khiến cho các đạo-luật do Quốc-Hội biểu-quyết trái với ý muốn của cơ quan Hành-Pháp (dù đạo-luật đã được ban-hành), trở thành bất-hợp-Hiến.

Ngoài biện-pháp trên đây, Quốc-Hội có thể dùng hình thức khuyến-cáo để ảnh hưởng đến thái-độ của Hành-Pháp.

C. QUỐC-HỘI KHUYẾN-CÁO, LƯU-Ý HÀNH-PHÁP
VỀ MỘT HÀNH VI PHẠM HIẾN:

Ở đây sự khuyến cáo được trình bày dưới hình thức một "khuyến-nghị" hay "quyết-nghị" do một viện hay lưỡng-viện Quốc-Hội biểu-quyết nhằm mục-đích lưu ý và đề-nghị với Tổng-Thống biện-pháp giải-quyết một hành vi phạm hiến của Hành-Pháp. Thủ-Tục này đã được Quốc-Hội sử-dụng lúc ban đầu đề-đổi phó với việc Tổng-Thống NGUYỄN-VAN-THIỆU ban hành các biện-pháp khẩn-trương ngày 31.1.1968.

Trong phiên họp ngày 19.2.68, Thượng-Nghị-Viện đã biểu-quyết một "quyết-nghị" nhằm khuyến-cáo Hành-Pháp "cần hợp-tức hóa các biện-pháp hạn chế quyền công dân căn-bản bằng một sắc-luật do Hành-Pháp ban hành và được Quốc-Hội phê chuẩn (...). Nếu Hành-Pháp không ban hành sắc-luật, Quốc-Hội sẽ biểu-quyết một đạo-luật theo thủ-tục khẩn cấp"(1)

(1) Quyết-nghị ngày 19-2-1968 của Thượng-nghị-viện

Bản quyết-nghị này gửi thẳng cho Tổng-Thống ngày 23.2.1968.

Mặc dù thủ-tục này kém hiệu quả hơn thủ-tục trên nhưng cũng có nhiều ảnh hưởng thực sự. Bằng cố là sau khi tiếp nhận được bản khuyến-nghị vừa kể, Tổng-Thống NGUYỄN-VAN-THIỆU đã chỉ-thị cho Thủ-Tướng NGUYỄN-VAN-LỘC nghiên-cứu vấn-đề để tường-trình lên Tổng-Thống. Sau đó ngày 20.2.1968 hai Ông Tổng-Trưởng Tư-Pháp và Bộ-trưởng Đặc-Trách liên-lạc với Quốc-Hội đã trình bày quan điểm với Ủy-Ban Tư-Pháp Định-Chế Thượng-Nghị-Viện về căn bản pháp lý của các biện-pháp ban hành.

Riêng về vấn-đề kiểm-duyet báo chí, Phủ Thủ-Tướng chỉ thị cho Tổng-Nha Thông-Tin và Báo-Chí áp-dụng những tiêu chuẩn rõ ràng theo đúng tinh-thần thông-điệp của Tổng-Thống đọc trước Quốc-Hội ngày 9.2.1968 (1).

Tuy nhiên Tổng-Thống không chịu thay thế lệnh thiết-quan-luật, giới-nghiêm đã ban hành bằng một Sắc-Lệnh như Thượng-Nghị-Viện đã khuyến-cáo. Vì vậy, Quốc-Hội phải biểu quyết một đạo-luật tu chỉnh tình-trạng này như đã trình bày trong đoạn trên.

Trên thực tế, sự khuyến cáo chỉ gây được tiếng vang khi báo chí được phép trình bày trung thực các bản khuyến-nghị của Quốc-Hội đối với Hành-Pháp. Nếu báo chí bị đe dọa sợ bị truy tố theo điều 23 mới sắc-luật 007-TT/SLU ngày 4.8.72 vì tường thuật trung thực ngay tình nhưng lại phùng hai đến an ninh quốc-gia, mà không dám tường thuật lời khuyến cáo này, trong khi phùng tiện truyền thông bằng vô tuyến truyền thanh nằm trong tay chính phủ, thì sự khuyến cáo không làm cho Hành Pháp e dè. Ngoài ra, nếu Tổng-Thống

(1) Biên bản Thượng-nghị-viện số 9 ngày 2-3-1968 trang 7-8.

có đa số Nghị-Sĩ và dân biểu ủng hộ tại quốc-hội, thì việc biểu-quyết một đạo-luật hủy bỏ văn-kiến bất-hợp-hiến của Tổng-Thống không bao giờ thành công.

D. QUỐC-HỘI CÓ THỂ TỪ CHỐI VIỆC BỔ NHIỆM
VIỆN-TRƯỞNG VIỆN ĐẠI-HỌC.

Điều 59 Hiến-Pháp qui-định Tổng-Thống bổ-nhiệm Viện-Trưởng các Viện Đại-Học với sự chấp-thuận của Thượng-Nghị-Viện.

Quốc-Hội Lận-Hiến quan-niệm rằng Viện-Trưởng Đại-Học là người lãnh-đạo chính-sách giáo-dục Quốc-gia. Viện-Trưởng Đại-Học là chức vụ có tính cách hoàn toàn giáo dục, không lệ-thuộc vào đường lối Hành-chánh, không lệ-thuộc vào lệnh của Tổng-Thống. Sự bổ-nhiệm của Tổng-Thống kèm với sự chấp thuận của Thượng-Nghị-Viện chứng tỏ sự thỏa hiệp về chính sách giáo-dục qua vai trò của Viện-Trưởng Đại-Học, lại "càng gây uy-tín để nâng cao nền Đại-Học Việt-Nam trước mặt Quốc-Dân".

Trên thực tế vì chưa thực thi được điều 10 khoản 3 Hiến-Pháp với nguyên-tắc "Nền giáo-dục Đại-Học được tự-trị", nên dù các Viện-Trưởng Viện Đại-Học có được sự bổ-nhiệm với sự chấp thuận của Thượng-Nghị-Viện thì nội dung của chế độ giáo dục cũng không thay đổi bao nhiêu, hay nói đúng hơn nó chỉ uy-nghi trang-trọng cái vẻ bề ngoài.

Trong thời gian qua Quốc-Hội đã chấp thuận cho Tổng-Thống bổ-nhiệm giáo-sư LÊ-THANH-MINH-CHÂU giữ chức-vụ Viện-Trưởng Đại-Học Huế, Giáo-Sư NGUYỄN-DUY-XUÂN, Viện-Trưởng Viện Đại-Học Cần-Thơ, và Giáo-Sư NGUYỄN-NGỌC-HUY Viện-Trưởng Viện-Đại-Học Saigon. Tuy rằng tại Thượng-Nghị-Viện, Tổng-Thống NGUYỄN-VAN-THIỆU đã có đa số Nghị-Sĩ ủng hộ mình, nhưng dù sao trước sự xoi mói của Nghị Sĩ đối-lập, Tổng-Thống cũng không dám bổ-nhiệm toàn bà con họ hàng vào lãnh-vực quan-trọng này.

Đoạn II : Lãnh-vực đối ngoại :

Sự phê-chuẩn các Hiệp-Uớc hoặc Hiệp-Định Quốc-Tế và việc chấp thuận sự bổ nhiệm của Trưởng Nhiệm sở Ngoại-Giao là những cơ hội để cho Quốc-Hội kiểm soát chính sách ngoại-giao và việc sử-dụng nhân-lực của Hành-pháp.

Điều 39 khoản 2 Hiến-Pháp qui-định Quốc-Hội có thẩm quyền phê chuẩn các Hiệp-Uớc và Hiệp-Định Quốc-Tế. Theo nội qui của mỗi Viện, Thượng-Nghi-Viện và Hạ-Nghi-Viện không biểu quyết về Hiệp-Định hay Hiệp-Uớc Quốc-Tế mà chỉ biểu-quyết về dự-luật phê chuẩn.

Điều 59 Hiến-Pháp qui-định Tổng-Thống bổ-nhiệm các Trưởng Nhiệm Sở Ngoại Giao với sự chấp thuận của Thượng Nghi-Viện. Thượng-Nghi-Viện là cơ-quan do cử-tri toàn quốc bầu lên, có tính cách đại diện cho quyền lợi Quốc-Gia, nên sự chấp thuận của Thượng-Nghi-Viện là một phương thế bảo đảm uy tín và giá-trị cho những Trưởng Nhiệm Sở Ngoại-Giao trước Quốc-Dân và Quốc-Tế, đồng thời cũng còn là một biện-pháp gián tiếp để xét về tư cách phục vụ Quốc-Gia Dân-Tộc của các nhà Ngoại-Giao.

Đối với các Hiệp-Uớc hay Hiệp-Định Quốc-Tế, tại Việt-Nam chưa có trường-hợp nào Thượng-Nghi-Viện đã từ chối phê chuẩn. Tuy nhiên tại Hoa-Kỳ, sau đệ nhất thế chiến, Tổng Thống W. WILSON, đại-dien cho Hoa-Kỳ đã ký kết bản Hiệp-Uớc Versailles, nhưng Thượng-Nghi-Viện sau đó đã không phê-chuẩn Hòa-Uớc này. Đa số Nghị-Sĩ chủ-trương chính-sách cô-lập về ngoại-giao không muốn cho Hoa-Kỳ tham-dự một cách tích cực vào công việc của các nước khác, nhất là công việc tổ chức và điều-hành Quốc-Hội-Liên. Do sự bất đồng ý kiến đó Hòa-Uớc Versailles cuối cùng đã không được Quốc-Hội Hoa-Kỳ phê-chuẩn và do đó Hoa-Kỳ đã không thể là một Hội viên chính thức của Hội-Quốc-Liên mặc dù Tổng-Thống WILSON đã khai sinh

ra tổ chức Quốc-Tế này (1)

Hơn ai hết, cơ quan Hành-Pháp nắm vững các tin-tức tình báo, các dữ kiện bí mật về Quốc-Phòng nên chính-cơ-quan này mới có những quyết-định chính-xác trong lãnh vực đối-ngoại. Hành-động của Quốc-Hội Hoa-Kỳ ngăn cản không cho Hoa-Kỳ tham dự Hội-Quốc-Liên đã làm cho Tổng-Thống W. WILSON mất uy-tín trên trường Quốc-Tế và có thể là yếu-tố thuận lợi để cho Đức Quốc Xã gây ra trận Đệ Nhị Thế Chiến.

Tuy nhiên nếu để Hành-Pháp tự quyền phê chuẩn Hiệp-Uớc và Hiệp-Định Quốc-Tế thì có thể xảy ra sự lạm-dùng có hại cho quyền-lợi của Quốc-gia. Vì vậy điều khoản dành cho Quốc-Hội quyền phê-chuẩn vẫn cần được duy-trì và Hành-Pháp trong khi thương lượng ký kết, nên họp mật với Thượng-Nghị-Viện để trình bày sự cần-thiết của việc phê-chuẩn một Hiệp-Uớc hay Hiệp-Định tránh xảy ra trường-hợp Quốc-Hội không chuẩn-phê khiến cho mỗi bang-giao của Quốc-Gia với Quốc-Tế gặp khó khăn về sau.

Về việc chấp-thuận bổ-nhiệm các Trưởng-Nhiệm Sở ngoại giao, trong thời gian qua Thượng-Nghị-Viện Việt-Nam Cộng-Hòa đã chấp thuận cho Tổng-Thống bổ-nhiệm các Trưởng-Nhiệm Sở Ngoại-Giao sau đây :

- Ông NGUYỄN-QUÝ-THOẠI, Đại-Sứ tại Gambie
- Ông NGUYỄN-HUY-LIÊN, Đại-Sứ tại Đan-Mạch.
- Trung-Tướng PHẠM-XUÂN-CHIỀU, Đại-Sứ tại Đại-Hàn.
- Luật-Sư VƯƠNG-VĂN-BẮC, Đại-Sứ tại Anh-Quốc
- Ông TRẦN-KIM-PHỤNG, Đại-Sứ tại Hoa-Kỳ v.v...

Thượng-Nghị-Viện cũng đã từng không chấp thuận

(1) GS. VŨ-QUỐC-THÔNG, Luật Hiến-pháp đối chiếu, (giảng tập 1968-1969 tại Đại-Học Vạn-Hạnh, trang 169).

việc Tổng-Thống bổ-nhiệm Luật-Sư NGUYỄN-TẤN-THÀNH, Ông TRẦN VAN-ÂN làm Đại-Sứ tại Trung-Hoa Quốc-Gia và Thụy-Điễn.

Thẩm-quyền của Thượng-Nghi-Viện trong lãnh-vực này rất quan-trọng vì nếu Tổng-Thống có toàn quyền bổ-nhiệm các vị Đại-Sứ, thì có thể Tổng-Thống sẽ lạm-dụng coi việc bổ-nhiệm các Trưởng-Nhiệm-Sở Ngoại-Giao như dịp để thưởng công cho những kẻ tay chân của Tổng-Thống. Trong quá-khứ sau Cách Mạng 1.11.1963, trước khi có Hiến-Pháp 1.4.67, đa số các vị Đại-Sứ là cựu tướng-lãnh thất sủng không hiểu gì ngoại-giao khiến cho Việt-Nam Cộng-Hòa bị yếu-thế trên trường quốc-tế.

Tuy nhiên, có một sự-kiện nghịch-lý, là trong khi các vị Đại-Sứ phải được Thượng-Nghi-Viện chấp-thuận mới được bổ-nhiệm, thì Tổng-Trưởng Ngoại-Giao lại do cơ-quan Hành-pháp toàn quyền chọn lựa. Kinh-nghiệm cho thấy các vị Đại-Sứ chỉ có trách-nhiệm tại một hay vài quốc-gia, trong khi Tổng-Trưởng Ngoại-Giao có ảnh-hưởng lớn lao đối với việc bang-giao trên trường quốc-tế. Vì vậy, trong giai-đoạn hào Việt-Nam Cộng-Hòa có được các vị ngoại-trưởng tài ba, thì giai-đoạn ấy uy-tín của Việt-Nam Cộng-Hòa cũng tăng cao cùng chiều với uy-tín của Vị Ngoại-Trưởng.

Vậy nếu Quốc-Hội Việt-Nam Cộng-Hòa có thẩm quyền tham dự vào việc bổ-nhiệm các vị Bộ-Trưởng thì Hành-Pháp sẽ đề dặt hơn trong việc cử nhiệm các viên chức chính-phủ, và các bộ-phủ sẽ có được những người có tài đức lãnh đạo, tránh khỏi cảnh kỹ-sư giữ chức vụ Tổng-Trưởng Kinh-Tế, Dược sỹ giữ chức Tổng-Trưởng Ngoại-Giao.

Ngoài những hành vi ảnh-hưởng tới việc làm của Tổng-Thống, Quốc-Hội Việt-Nam Cộng-Hòa còn có thẩm quyền kiểm-soát chính-phủ qua các biện-pháp ôn hòa và quyết-liệt :

Mục II: Ảnh hưởng của Quốc-Hội đối với Chánh-Phủ

Đoạn I : Những phương-thức kiểm soát ôn-hòa :

Hiến-Pháp 1967 đã qui-định một số biện-nhập mà Quốc

gia theo chính thể Đại-Nghị-thường dùng sau đây :

- Bút văn
- Khẩu văn
- Điều-tra
- Yêu cầu các nhân-viên chánh-phủ ra điều
trần tại Ủy-Ban Quốc-Hội.

A. BÚT VĂN.--

Hiến-Pháp Việt-Nam Cộng-Hòa tuy không minh-định thủ-tục bút văn, nhưng thủ-tục này đã được ghi rõ ràng trong nội qui Thượng-Nghị-Viện, với ba trường hợp như sau:

Trường hợp I :

Điều 216 qui-định : "Sau khi Thủ-Tướng hoặc các nhân viên Chính-Phủ trình bày trước Thượng-Nghị-Viện, Nghị Sĩ có thể nạp cho chủ-tọa, để trao cho Thủ-Tướng và nhân viên chính phủ trả lời những câu hỏi viết nhằm mục-đích làm sáng tỏ vấn-đề đã được trình-bày. Thời gian trả lời không quá thời gian trình bày và dài nhất là một giờ. Những câu hỏi không được trả lời ngay sẽ được trả lời viết trong kỳ hạn một tuần lễ.

Trường-hợp này Thủ-Tướng và chánh phủ tự ý đến trình bày trước Thượng-Nghị-Viện, nên bút văn chỉ nhằm mục-đích làm sáng tỏ vấn-đề đã được trình bày như tinh thần của điều 216 nội qui Thượng-Viện.

Trường hợp II :

Ủy-Ban mời nhân-viên chánh phủ đến tham dự các phiên họp, nhưng vì chính phủ không đến được, vì vậy Quốc-Hội sẽ sử dụng thủ-tục chất-vấn.

Điều 218 : " Chủ-Tịch Thượng-Nghị-Viện sẽ chuyển điệp văn của Ủy-Ban cho Thủ-Tướng chậm nhất là một tuần-lễ trước ngày giờ đề-nghị.

"Thủ-Tướng sẽ phúc-đáp cho Chủ-Tịch Thượng-Nghi-Viện ngày giờ nhân viên Chánh phủ sẽ đến trình bày tại Ủy-Ban. Nếu kỳ hạn một tuần lễ không thể tôn-trọng được thì có thể thay thế bằng thủ-tục câu hỏi viết và trả lời viết".

Đáng lẽ chính phủ cử nhân viên trình bày trước Quốc-Hội, nhưng chính phủ đã viện nhiều lý do để từ chối. Sự từ chối này phần nào đã khiến cho các nghị sĩ bất mãn nên các câu hỏi có vẻ hằn học hơn. Ngay cả tại Hạ-Viện, dù thủ-tục bút-vấn không được dự-liệu, nhưng dân-biểu NGUYỄN-ĐẠI-BẰNG trưởng khối Dân-Tộc tại Hạ-Nghi-Viện đã gửi văn thư lên Thủ-Tướng phản đối lời tuyên-bố của Ông Tổng-Trưởng Y-Tế, xã-hội và Cứu-Trợ liên quan đến vụ đồng bào Huế bị Việt-Cộng thăm-sát.

Trường-hợp III :

Các Nghị-sĩ có thể đặt câu hỏi viết bất cứ lúc nào thấy cần. Theo điều 221 nội qui Thượng-Nghi-Viện, thời gian dành cho Thủ-Tướng và nhân viên chánh phủ phúc đáp là một tuần lễ. Thời gian này đủ cho chánh phủ nghiên cứu tỉ mỉ mọi khía cạnh của vấn-đề.

Đối với các câu hỏi mà các Nghị sĩ cho là mật, các Nghị-sĩ đã không cho đăng vào công báo. Sự bí mật như vậy hẳn nhiên cũng có những khía cạnh lợi ích, vì tránh cho đối phương đoán trước được chiều hướng chính-trị và quân-sự của ta. Tuy nhiên nếu lạm dụng việc giữ bí mật đối với cả những vấn-đề cần công bố thì dân chúng sẽ không theo dõi được cả việc làm của Quốc-Hội lẫn chính phủ. Như vậy, làm giảm hiệu lực của biện pháp kiểm soát chính phủ.

B. KHẨU VẤN.-

Khẩu vấn là hình thức các Dân-Biểu hay Nghị Sĩ đặt những câu hỏi bằng lời nói khi các nhân viên chính phủ tự ý tham dự các phiên họp của Quốc-Hội.

Điều 238 Nội-Quy Hạ-Nghị -Viện dự-trù : Mỗi khi Thủ-Tướng và nhân viên chính phủ tới trình bày trước viện do sáng kiến của Hành-Pháp, các Dân-Biểu có thể đặt những câu hỏi nhằm mục đích làm sáng tỏ vấn đề đã được trình bày.

"Thời gian trình bày và thời gian trả lời không thể quá một buổi họp của Viện. Các câu hỏi chưa được trả lời sẽ được trả lời bằng văn thư trong hạn một tuần lễ".

Điều 243 : "Sau khi Thủ-Tướng hoặc nhân viên chính phủ trình bày, Dân-Biểu có quyền lên Diễn-Đàn nêu câu hỏi. Câu hỏi phải liên quan tới vấn-đề vừa trình bày và phải ngắn gọn".

Trong quá khứ, phương thức khâu văn đã được sử dụng khi Thủ-Tướng NGUYỄN-VĂN-LỘC và phái đoàn Chính Phủ yêu cầu được tham dự phiên họp khoáng đại Hạ-Nghị-Viện chiều ngày 13.5.68 để trình bày về sự thi hành chính sách Quốc-gia trong thời gian qua (1).

Trong khung cảnh chính trị tại Việt-Nam Cộng-Hòa, thủ tục đặt câu hỏi bằng bút văn hay khâu văn rất cần thiết. Nó thường xuyên nhắc nhở các viên chức chính phủ luôn luôn thi hành đúng đắn nhiệm vụ đã được trao phó. Dù sao nó không có hiệu quả lớn, nếu các dân biểu chưa tích cực trong nhiệm vụ bằng cách theo dõi sinh hoạt tại mỗi phủ bộ để kịp thời kiểm ra các sai lầm nhằm sửa sai chính phủ.

Ngoài việc đặt câu hỏi, Quốc-Hội dưới khía cạnh kiểm soát ôn hòa, còn có thẩm quyền điều tra về sự thi hành chính sách quốc gia của chính phủ.

C. ĐIỀU-TRA VỀ SỰ THI-HÀNH CHÍNH SÁCH QUỐC-GIA.

(1) Biên-bản Hạ-Nghị-Viện số 22/68 ngày 13-5-68.

Điều 41 Hiến-Pháp 1967 qui định thủ-tục điều tra như sau : "Thượng-Nghi-Viện có quyền mở cuộc điều-tra về sự thi-hành chính sách quốc-gia và yêu cầu cơ quan công quyền xuất trình các tài liệu cần thiết cho cuộc điều-tra này".

Hiến-Pháp đã dành quyền điều-tra cho Thượng-Nghi-Viện. Các nhà soạn thảo Hiến-Pháp quan-niệm rằng, chỉ riêng Thượng-Nghi-Viện là cơ quan được bầu cử theo đơn vị toàn-quốc, đại diện cho toàn thể dân chúng, có nhiều uy tín mới có thẩm quyền này (1).

Lý luận này có tính cách gượng ép. Nếu Hiến-Pháp 1967 Việt-Nam qui-dịnh Quốc-Hội chỉ có một viện và các dân biểu cũng chỉ được từng địa phương bầu lên như thời đệ nhất Cộng-Hòa, thì thẩm quyền này hẳn cũng có thể được trao cho các vi đại diện này. Vì nhận thấy việc qui định tại điều 41 Hiến-Pháp không ổn nên trên thực-tế các Ủy-Ban Hạ-Nghi-Viện đã từng thực hiện các cuộc điều-tra đối với các hoạt động của Hành-Pháp căn cứ trên điều 107 Nội-qui Hạ-Nghi-Viện: "Nhiệm vụ chung của Ủy-Ban là theo dõi và kiểm soát các cơ quan Hành Pháp liên-hệ trong việc thi-hành chính-sách quốc-gia".

I. Thủ-Tục điều-tra của Thượng-Nghi-Viện:

Để thực hiện công-tác này, các Ủy-Ban có thể mở cuộc điều-tra, đòi các tài-liệu, hỏi các nhân-chứng, hỏi các chuyên-viên, các kỹ-thuật gia, quân-nhân các cấp, các viên chức Hành-Pháp thuộc tất cả các cấp (điều 263 nội qui Thượng-Nghi-Viện). Các nhân chứng được mời đến khai trình phải tuyên-thệ trước Chủ-Tịch Ủy-Ban. Cam đoan trên danh dự rằng họ đã khai đúng sự thật, khai tất cả sự thật và chỉ khác có sự thật mà thôi (điều 265 Nội qui Thượng-Nghi-

(1) Biên bản Quốc-hội lập-hiến số 66 ngày 14-2-1967 tr. 81

Viện). Thủ-tục điều-tra đã dành quyền miễn trả lời trong lãnh vực tối mật Quốc-Phòng và quyền-lợi tối thượng của Quốc-gia. Trong trường hợp Thủ-Tướng hay các nhân viên xét thấy việc trả lời xâm phạm đến an ninh Quốc-Phòng hay có phương hại đến quyền lợi tối thượng của quốc-gia, thì miễn trả lời, nhưng với điều kiện là Thủ-Tướng và các nhân viên chánh phủ phải xác nhận bằng văn thư và phải chịu trách-nhiệm về sự xác nhận ấy (điều 266 nội qui Thượng-Nghị-Viện). Thêm nữa, Thượng-Nghị-Viện có thể yêu-cầu Tổng-Thống xác nhận lại lý do phương hại quyền lợi tối thượng quốc-gia và an ninh Quốc-Phòng mà Thủ-Tướng hay nhân viên chánh phủ đã nêu ra (khoản 2 điều 266).

Sau khi kết thúc cuộc điều-tra, ủy-ban nhúc-trình cho Thượng-Nghị-Viện. Sau khi thảo luận, Thượng-Nghị-Viện biểu quyết hoặc tiếp tục nghị-trình, hoặc thỏa mãn về sự thi-hành chánh sách quốc-gia đã gây ra cuộc điều-tra, và Thượng-Nghị-Viện có thể biểu quyết chấp thuận một số khuyến nghị cần thiết (điều 267 nội qui Thượng-Nghị-Viện).

Thượng-Nghị-Viện có thể tiến-hành cuộc điều-tra bất cứ khi nào thấy cần. Đã có trường hợp một cuộc điều-tra xúc tiến sau câu hỏi viết không được thỏa mãn: Đó là trường hợp cuộc điều-tra của Thượng-Nghị-Viện về việc thu hồi đặc-nhuợng Công-Ty CEE và vấn-đề công nhân nhà đèn và những biện pháp của chính phủ để giải quyết vấn đề.

Vào những tháng đầu năm 1974, phân bón bị một số các viên chức Hành chánh, quân-đội, dân cử tiến tay với gian thương đầu cơ tích trữ khiến cho giá phân bón tăng vọt và khan hiếm giả tạo. Ủy-ban điều-tra dưới quyền điều khiển của Nghị-Sĩ TRẦN-TRUNG-DUNG đã đi tìm hiểu vấn đề và đã phúc trình trước Thượng-Nghị-Viện. Kết-quả thượng-nghị-viện đã đồng ý đức kết khuyến cáo Hành-Pháp một số điểm liên-quan đến việc đầu cơ phân bón.

II. Hiệu-lực của thủ-tục điều-tra:

Kết quả của cuộc điều-tra có thể đưa tới thủ tục

chất vấn, khuyến cáo chánh phủ thi hành vài biện pháp nào đó như khiển-trách các nhân viên thuộc quyền phạm lỗi hoặc cách chức hay truy tố họ ra trước pháp đình.

Tuy nhiên vì Thượng-Nghị-Viện thiếu chuyên-viên để điều-tra nên không tìm ra được đủ-kiện khúc mắc cần nhiều khả năng chuyên môn.

Sự khuyến cáo của Thượng-Nghị-Viện sau cuộc điều-tra không có tính cách cương bách và Hành-Pháp có thể không thi hành những khuyến cáo này. Những sai lầm này Hành Pháp biết rõ hơn ai hết vậy mà phải cần đến sự điều-tra của Thượng-Nghị-Viện. Nếu Thượng-Nghị-Viện có đa số Nghị-Sĩ Hành Pháp thì cuộc điều-tra chỉ có mục đích đối gạt dân chúng nghĩa là chỉ nhằm mục tiêu làm giảm làn sóng bất mãn của dân chúng. Nếu Thượng-Nghị-Viện có đa số nghị-sĩ chống hành pháp thì một phần nào thủ-tục này đã khiến Hành-Pháp e dè thận-trọng.

D. QUYỀN YÊU-CẦU NHÂN-DÂN CHÍNH-PHỦ TRÌNH BÀY TRƯỚC CÁC ỦY-BAN.

Điều 40 khoản 2 Hiến-Pháp qui-định : "Chủ-Tịch Ủy-Ban của mỗi viện có quyền yêu cầu nhân viên chánh phủ tham dự các phiên họp của Ủy-ban để trình bày về các vấn đề liên quan đến Bộ sở quan".

Theo các điều 217-218 nội qui Thượng-Nghị-Viện : Chủ-Tịch Ủy-Ban Thượng-Nghị-Viện gửi điệp-văn yêu-cầu Chánh phủ tham dự phiên họp. Điệp-văn này sẽ do Chủ-Tịch Thượng-nghị-Viện chuyển đến Thủ-Tướng. Trong điệp văn phải ghi rõ vấn-đề trình bày, ngày và giờ nhất định, chuyển đến Thủ-Tướng chậm nhất là một tuần lễ trước ngày ấn-định. Thủ-Tướng có thể gửi văn thư phúc đáp sẽ đến hoặc không đến dự. Nếu đến dự, Thủ-Tướng sẽ cho biết ngày giờ, nếu không đến dự Thủ-Tướng có thể báo trước hoặc im lặng.

Tại Hạ-Nghị-Viện, thủ-tục yêu-cầu nhân viên chính phủ ra trình bày trước ủy-ban của viện chỉ được qui-định

đơn giản trong điều 239 nội qui Hạ-Nghị-Viện : "Văn thư của Chủ-Tịch Ủy-Ban mời nhân viên chính phủ tới trình bày tại Ủy-ban phải ghi rõ ngày giờ và vấn-đề phải trình bày"

Trong thời gian qua cả hai viện Quốc-Hội đã nhiều lần mời các Tổng-Trưởng Nội-Vụ, Tổng-Trưởng Ngoại-Giao, Tổng-Trưởng Kinh-tế, Tài-Chánh, các vị chỉ-huy cơ quan tự-tri như Điện-Lực Việt-Nam, ra để trình bày trước các ủy-ban liên-hệ tại Quốc-Hội.

Tuy nhiên kết quả của thủ tục này không được là bao vì cơ quan lập pháp không nắm vững vấn-đề các viên chức chính phủ trình bày. Lý do thứ nhất là các dân biểu hay nghị sĩ không chịu sưu tầm tài liệu liên quan tới các vấn đề trình bày. Thứ hai là Quốc-Hội như là Hạ-Nghị-Viện có quá ít chuyên viên cho mỗi ủy-ban, vì vậy tài liệu thu thập được rất nghèo nàn, cho nên các vị dân cử đã không đạt được những câu hỏi tìm ra được các vấn đề mà phía Hành Pháp muốn dấu.

Ngoài các biện pháp mềm dẻo, ôn hòa vừa kể, Quốc-Hội có thể sử dụng hai phương thức quyết-liệt hơn để áp lực với chính phủ, đó là thủ tục chất vấn chính phủ hay khuyến cáo Tổng-Thống từng phần hay toàn thể chính phủ.

Đoạn II : Những phương-thức kiểm-soát quyết-liệt của Quốc-Hội:

A. CHẤT-VẤN CHÍNH-PHỦ

Có sự khác biệt giữa thủ-tục đặt câu hỏi và thủ-tục chất-vấn. Trong thủ-tục đặt câu hỏi, chính phủ chỉ trả lời cho các dân biểu hay nghị sĩ đặt câu hỏi, không có sự tranh-luận và không có sự biểu-quyết tỏ thái độ sau khi phái đoàn chánh phủ ra về như trong thủ-tục chất vấn.

I. Căn-bản pháp lý :

Điều 40 khoản I Hiến-Pháp 1967 qui-định:

"Mỗi viện với 1/3 tổng số dân biểu hay nghị sĩ có quyền yêu cầu Thủ-Tướng hay các nhân viên chính phủ ra trước viện sơ quan để trả lời các câu chất vấn về sự thi hành chính sách quốc-gia". Điều khoản này giúp thêm phương tiện để Quốc Hội hoàn thành sứ mạng kiểm soát chính phủ trong việc thi hành chính sách quốc-gia theo tinh thần điều 39 khoản 5.

Theo nội qui của Thượng Nghị Viện thì thủ-tục này bắt đầu bằng một đề-nghị của 1/3 tổng số nghị sĩ. Theo đề nghị này Chủ-Tịch Thượng-Nghị-Viện yêu-cầu Thủ-Tướng hay nhân viên chánh phủ ra trước một buổi họp toàn viện để trả lời các câu chất vấn về sự thi-hành chính sách quốc-gia (điều 253). Các đề-mục chất-vấn được ghi rõ trong một văn thư có viện dẫn lý do kèm theo các chi-tiết tài-liệu có mang chữ ký của 1/3 tổng số nghị sĩ (điều 254) đồng thời Thượng-Nghị-Viện gửi thông điện thông báo cho Tổng-Thống (255).

Theo nội qui của Hạ-Nghị-Viện, sáng kiến chất vấn phát xuất từ 1/3 tổng số dân biểu (điều 240) và dưới hình-thức một kiến-nghị bao gồm đề-mục chất-vấn có viện dẫn lý-do và đệ nạp tại văn-phòng viện. Chủ-Tịch Hạ-Nghị-Viện chậm nhất là 3 ngày khi nhận được kiến nghị, sẽ gửi văn thư yêu cầu Thủ-Tướng hay nhân viên chánh phủ ra trước viện để trả lời câu chất vấn trong một phiên họp do Hội đồng viện ấn-định, đồng thời gửi văn thư thông báo Tổng-Thống (điều 241)

Nếu Thủ-Tướng hay nhân viên chánh phủ không đến được và buổi họp đã thỏa thuận trước để trả lời câu chất-vấn Thượng-Nghị-Viện sẽ biểu-quyết: hoặc bỏ qua việc chất-vấn để chờ dịp khác, hoặc không có thỏa mãn vì sự vắng mặt của Thủ-Tướng hay nhân-viên chánh phủ (điều 258). Biểu-quyết không thỏa mãn sẽ được chủ-tịch Thượng-Nghị-Viện thông báo cho Tổng-Thống và chủ-tịch Hạ-Nghị-Viện (điều 259)

Tại buổi họp, các nghị sĩ đặt câu hỏi được trình bày tối đa 10 phút Thủ-Tướng sẽ trả lời câu chất vấn không hạn chế thời gian. Sau đó, các nghị sĩ có thể đặt câu hỏi

phụ liên quan trực tiếp tới vấn-đề chất vấn. Mỗi câu hỏi phụ không được trình bày quá 5 phút và nhân viên chính phủ sẽ trả lời câu hỏi này không quá 10 phút.

Sau khi Thủ-Tướng hay nhân viên Chính phủ rời phòng họp, Thượng-Nghị-Viện biểu quyết về cuộc chất vấn. Cuộc biểu quyết có thể đưa tới thái độ: hoặc thỏa mãn, hoặc không thỏa mãn về sự trả lời (điều 262 nội qui). Nếu cần Thượng-Nghị-Viện có thể biểu-quyết chấp thuận một số khuyến-nghị cần-thiết. Chủ-Tịch Thượng-Nghị-Viện sẽ thông báo kết quả cuộc biểu-quyết cho Tổng-Thống, Chủ-Tịch Hạ-Nghị-Viện, Thủ-Tướng cùng nhân viên chánh phủ liên hệ.

Thủ-tục chất-vấn tại Hạ-Nghị-Viện cũng tương tự như tại Thượng-Nghị-Viện. Sau khi phái đoàn chính phủ rời phòng họp, Hạ-Nghị-Viện sẽ thảo luận và biểu-quyết để tỏ thái-độ: hoặc thỏa mãn về các câu giải đáp; thỏa mãn về một số câu giải đáp, hoặc không thỏa mãn về các câu giải đáp (điều 245)

Thái độ không thỏa mãn hay thỏa mãn một phần các câu giải đáp sẽ có thể đưa đến một cuộc biểu-quyết khác nhằm vào biện-pháp thích-ứng nào đó mà Hạ-Nghị-Viện xét thấy cần thiết (điều 246).

Trong quá khứ Quốc-Hội nền đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam đã sử dụng thẩm quyền chất-vấn nhiều lần :

- Ngày 18.12.1967, Thượng-Nghị-Viện chất vấn Ông Tổng-Trưởng Quốc-Phòng và sắc-luật số 43/67 qui định động viên từng phần nhân lực (1)

- Ngày 27.6.1968, Hạ-Nghị-Viện chất-vấn Thủ-Tướng TRẦN-VAN-HƯƠNG về "nội các và hiện tình đất nước".

(1) Biên bản Thượng-Nghị-Viện số 33 ngày 19-12-1967, trang 55.

- Ngày 23.12.1968, Hạ-Nghị-Viện chất-vấn Thủ-Tướng TRẦN-VAN-HƯƠNG về "chính sách kinh tế trong hiện tình đất-nước".

- Ngày 26.7.1974, Hạ-Nghị-Viện chất-vấn hỏi các TRẦN-THIỆN-KHIÊM về tất cả các vấn-đề liên quan đến thẩm-quyền của Chánh-phủ.

II. Hiệu-quả của Thủ-tục chất vấn:

Trên thực tế thủ-tục chất vấn chính phủ đã không mang lại kết quả mong muốn. Có nhiều lý do để giải-thích sự kiện này :

a/- Thủ-Tướng có thể từ chối đến dự phiên họp chất vấn do quốc-hội mời đích danh Thủ-Tướng, và chỉ cử người đại diện trong trường hợp này. Ví dụ ngày 1.12.1967, Thượng-Nghị-Viện đã gửi văn thư mời Thủ-Tướng NGUYỄN-VAN-LỘC ra trước Thượng-Nghị-Viện trả lời cuộc chất-vấn về vấn-đề động viên từng phần nhân-lực, nhưng Thủ-Tướng đã không đến, chỉ cử một phái đoàn gồm Ông Tổng-Trưởng Quốc-Phòng, Bộ-Trưởng phụ-tá đặc-trách Liên-Lạc Quốc-Hội, Ông Thủ-Trưởng kỹ-thuật và Đại học (1)

b/- Có khi Thủ-Tướng từ chối hẳn, không ra trước Quốc-Hội và cũng không cử nhân viên thay mặt. Đó là trường-hợp Hạ-Nghị-Viện đã gửi văn thư ngày 27.12.1968 yêu cầu Thủ-Tướng TRẦN-VAN-HƯƠNG ra điều-trần về chính sách thông tin báo chí của chánh phủ, nhưng hơn 20 ngày sau, Thủ-Tướng đã gửi văn thư ngày 29.1.1969 đến Ông Chủ-Tịch Hạ-Nghị-Viện báo tin không thể ra trước Quốc-Hội vì thời giờ quá eo hẹp (2).

c/- Các khuyến-nghị đúc kết sau cuộc chất vấn không bố buộc Tổng-Thống phải tuân theo.

(1) Biên bản Thượng-nghị-viện số 033 ngày 19-12-67 trang 5.

(2) Công-luận số 308 ngày 20-1-1969.

d/- Kỹ-luật sinh hoạt tại nghị-trường không chặt-
chẽ : các dân biểu và nghị sĩ thường hay vắng mặt ở nghị-
trường dù đối với cuộc biểu-quyết quan-trọng cũng vậy. Ví
du Dân biểu HOANG-HỒ đã phản-nản trong cuộc biểu-quyết chất
văn ngày 13.5.1969 rằng: " ... Tôi nhận thấy hiện giờ tuy
trên bảng ghi 84 vị hiện-diện mà giờ phút này tôi đếm lại
thì thấy còn có 55 vị. Nếu cuộc thảo-luận kéo dài thì tới
giờ nào đó tôi e rằng chúng ta sẽ còn lẻ tẻ. Dù có biểu-
quyết cũng không đi đến đâu".

Hương-thức chất-văn có hiệu-quả nhiều hay ít tùy
theo ở Quốc-Hội có ít hay nhiều vị nghị-sĩ hoặc dân biểu
ủng hộ chính phủ. Nếu tại Quốc-Hội, có trên 2/3 tổng số
dân biểu và nghị sĩ chống đối chính phủ, thì phương thức
chất văn sẽ khiến Hành Pháp e dè và thận-trọng trong việc
thi hành chính sách quốc-gia, vì nội các sợ rằng Quốc-Hội
sẽ khuyến cáo thay thế toàn thể hay một phần nội các. Trong
trường hợp này, Thủ-Tướng thường sẵn sàng chấp thuận lời
yêu cầu của Quốc-Hội để trả lời các câu chất văn, nếu Thủ
Tướng cảm thấy rằng nội các do mình lãnh đạo thực sự hữu hiệu.

Trường hợp tại Quốc-Hội có đa số dân biểu và Nghị Sĩ
ủng hộ Tổng-Thống mà trong khi Tổng-Thống còn muốn giữ lại
toàn thể nội các, thì các cuộc thảo luận tại Quốc-Hội mang
nhiều sắc thái chính trị hơn là thực sự coi thủ tục này như là
phương thức kiểm soát Chánh Phủ. Ví dụ trong lúc Đại-Sứ Hoa-
kỳ tại Việt-Nam đang ở Mỹ để tiếp xúc với Quốc-Hội Mỹ hầu xin
thêm Viện-trợ cho Việt-Nam Cộng-Hòa, thì việc Thủ-Tướng TRẦN
THIỆN-KHIÊM và phái đoàn chánh phủ tham dự cuộc chất văn tại
Hà-Nghi-Viện Việt-Nam Cộng-Hòa hẳn đã mang một ý-nghĩa đặc
biệt, nhất là những lời chất văn lại được phổ biến nguyên
văn và rộng rãi qua nhiều phương tiện truyền-thông khác nhau.
Tại Quốc-Hội đứng trước phong-trào chống tham nhũng đang ngùn
ngụt dâng cao qua các hoạt-động tích cực của 301 vị Linh-Mục
Công-Giáo và hoạt-động của một số dân biểu cùng với dân chúng
Định-Tướng trong vụ án "Ông Già Bến-Tranh", cuộc chất-văn
chính phủ tại Hà-Nghi-Viện 26. 7.1974, đã làm dịu đi phần nào
bầu không khí chống đối tham nhũng. Vì vậy tuy phái đoàn chính

phủ tránh né hoặc không trả lời sát với tinh thần các câu hỏi của dân biểu các dân-biểu thân chính với số đông vẫn mau mắn biểu quyết hài lòng về cuộc chất vấn Hạ-Nghị-Viện có gởi đến Tổng-Thống NGUYỄN-VĂN-THIỆU một số khuyến-nghị, nhưng nếu Tổng-Thống có thay đổi nhân viên Chính-Phủ sau cuộc điều trần này, thì nó cũng chỉ bắt nguồn ở ý muốn thay đổi mà Tổng-Thống đã có từ trước chứ không phải vì lời khuyến nghị của Hạ-Nghị-Viện mà có sự thay đổi.

Sau những cuộc chất-vấn, nếu Quốc-Hội biểu-quyết không thỏa mãn qua những điều trình-bày của Chính-Phủ, Quốc-Hội thường có khuynh-hướng tiến-hành việc bắt tín-nhiệm chính phủ bằng thủ-tục khuyến cáo.

B. KHUYẾN-CÁO TỔNG-THỐNG CẢI-TỔ CHÍNH-PHỦ

I. Căn-bản pháp lý:

Điều 42 Hiến-pháp qui-định :

"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 kể từ ngày chung quyết".

Vì Hiến-Pháp không qui-định thủ-tục khuyến cáo nên nội qui Thượng-Nghị-Viện và Hạ-Nghị-Viện có ít nhiều khác biệt khi đề-cập đến vấn-đề này.

a/- Thủ-tục khuyến cáo theo nội qui Hạ-Nghị-Viện:

(Từ điều 249 đến 257 ,ội qui Hạ-Nghị-Viện)

Trong trường hợp sự khuyến cáo khởi đầu từ Hạ-Nghị-Viện, đề-nghị khuyến-cáo phải mang chữ ký của ít nhất là 1/3 tổng số dân biểu kèm theo các lý do tài liệu chứng minh và ghi đích danh nhân viên chính phủ nào là đối tượng khuyến-cáo.

Nhân-viên chính phủ được quyền giải-thích trước viện. Sau cuộc thảo luận, viện sẽ biểu-quyết theo lối bỏ phiếu kín.

Quyết-nghị khuyến cáo nếu hội đủ 2/3 tổng số dân biểu được chủ-tịch viện thông tri cho Tổng-Thống trong vòng 24 giờ sau cuộc biểu-quyết, đồng thời gửi văn thư yêu cầu Chủ-tịch Thượng-Nghị-Viện đưa vấn-đề khuyến cáo ra thảo-luận trước Thượng-Nghị-Viện.

Nếu khuyến cáo khởi đầu từ Thượng-Nghị-Viện Chủ-Tịch Hạ-Nghị-Viện thông tri cho toàn thể dân biểu sau khi tiếp nhận quyết-nghị khuyến cáo của Thượng-Nghị-Viện, đồng thời giao cho Ủy-ban thường trực liên hệ cứu xét và phúc-trình trước viện. Hạ-Nghị-Viện sẽ chấp-thuận quyết-nghị này nếu hội đủ 2/3 tổng số Dân biểu.

Chủ-Tịch Hạ-Nghị-Viện thông-tri quyết-nghị của Viện cho Tổng-Thống đồng thời thông báo cho Thượng-Nghị-Viện. Nếu Tổng-Thống khước từ khuyến cáo. Chủ-Tịch Hạ-Nghị-Viện sẽ liên lạc với Chủ-Tịch Thượng-Nghị-Viện để tìm giải-pháp.

B. THỦ-TỤC KHUYẾN-CÁO THEO NỘI-QUI THƯỢNG-NGHỊ-VIỆN.

(Từ điều 268 đến 282 nội qui Thượng-Nghị-Viện)

Trong trường hợp sự khuyến cáo khởi đầu từ Thượng-Nghị-Viện, đề-nghị khuyến-cáo phải được ghi vào một văn kiện có viện dan lý do kèm theo tài-liệu nếu có và mang chữ ký của ít nhất 15 nghị sĩ.

Nếu Hội-Đồng Chủ-Tịch nhận xét đề-nghị khuyến cáo có lý do chánh đáng, đề-nghị khuyến cáo được ghi vào nghị-trình buổi họp sớm nhất.

Tại buổi họp, sau khi thảo-luận, Thượng-Nghị-Viện với đa số quá bán tổng số nghị sĩ yêu cầu Thủ-Tướng chánh phủ hoặc nhân viên chánh phủ bị trách cứ ra trước Thượng-Nghị-Viện để giải-thích.

Quyết-nghị khuyến cáo nếu hội đủ 2/3 tổng số nghị sĩ sẽ được Thượng-Nghị-Viện thông báo cho Thủ-Tướng và Chủ-Tịch Hạ-Nghị-Viện trong vòng 24 giờ. Biểu-quyết của Hạ-Nghị-Viện về vấn-đề khuyến-cáo sẽ được Chủ-Tịch Hạ-Nghị-Viện thông tri cho Chủ-Tịch Thượng-Nghị-Viện. Biểu-quyết của Hạ-Nghị-Viện hội đủ 2/3 tổng số dân biểu được Chủ-Tịch Thượng-Nghị-Viện thông báo cho Tổng-Thống và thông-tri cho Thủ-Tướng.

Trong trường-hợp sự khuyến cáo khởi đầu tại Hạ-Nghị-Viện: sau khi nhận được quyết-nghị khuyến cáo của Hạ-Nghị-Viện, Chủ-Tịch Thượng-Nghị-Viện thông-tri quyết-định ấy cho Nghị-sĩ và giao cho Ủy-Đan liên-hệ hoặc một ủy-ban đặc-biệt được thành lập để cứu xét và phúc-trình.

Chủ-Tịch Thượng-Nghị-Viện thông-tri cho Chủ-Tịch Hạ-Nghị-Viện quyết-nghị của Thượng-Nghị-Viện, thông báo cho Tổng-Thống và Thủ-Tướng quyết-nghị khuyến-cáo hội đủ 2/3 tổng số nghị sĩ.

Trong trường hợp khuyến cáo bị Tổng-Thống khước từ, Chủ-Tịch Thượng-Nghị-Viện triệu-tập một buổi họp chậm nhất là 3 ngày sau khi nhận được thông điệp. Thượng-Nghị-Viện sẽ khuyến cáo chung quyết với 3/4 tổng số nghị sĩ. Chủ-Tịch Thượng-Nghị-Viện sẽ thông báo chung quyết này cho Tổng-Thống và Chủ-Tịch Hạ-Nghị-Viện. Nếu chung quyết của Hạ-Nghị-Viện cũng hội đủ 3/4 tổng số Dân biểu, Chủ-Tịch Thượng-Nghị-Viện thông báo cho Tổng-Thống quyết-nghị khuyến cáo của Quốc-Hội.

So sánh thủ-tục khuyến cáo giữa hai viện, ta thấy có những điểm khác biệt sau đây:

a/- Thượng-Nghị-Viện dành ưu thế thông báo khuyến cáo của Quốc-Hội cho Tổng-Thống, trong khi Hạ-Nghị-Viện dành quyền thông-báo cho viện nào thì hành giai đoạn sau cùng của thủ-tục.

b/- Đề-nghị khuyến cáo khởi đầu tại Thượng-Nghị-Viện, theo nội qui của Viện này, phải được Hội-đồng chủ-tịch xét trước, nếu có lý do chính đáng đề-nghị này mới được ghi vào nghị-trình. Đề-nghị này phải được đa số quá bán nghị sĩ chấp thuận mới có giá-trị để tiến-hành thủ-tục yêu-cầu thủ-tướng hoặc nhân viên chánh phủ trách cứ ra trước viện để giải-thích. Trong khi đó, Hạ-Nghị-Viện có quyền khởi động khuyến cáo tương đương với quyền chất vấn nên quyền đề-nghị khuyến cáo được đương nhiên chấp nhận ghi vào chương-trình nghị sự nếu có chữ ký của 1/3 tổng số dân biểu.

2/- Hiệu-lực của sự khuyến cáo :

Tại Việt-Nam Cộng-Hòa các đảng phái chưa có kỷ-luật chặt chẽ để sinh-hoạt tại Nghị-trường, cũng khó có sự biện minh giữa các khối tại Quốc-Hội nên khó đạt được túc số 2/3 để khuyến cáo Tổng-Thống như điều 42 Hiến-Pháp 1967 qui định. Thủ-Tục này càng trở nên khó khăn khi Tổng-Thống khước từ sự khuyến cáo bất tín nhiệm chính phủ của Quốc-hội. Sự chung quyết khuyến cáo càng khó khăn hơn nữa nếu thi-hành đúng thủ-tục ghi trong nội qui tại mỗi viện, nghĩa là sự khuyến cáo chung-quyết sau khi Tổng-Thống khước từ khuyến cáo lần đầu phải đạt được túc số 3/4 tại Thượng-Nghị-Viện và 3/4 Dân biểu tại Hạ-Nghị-Viện.

Thêm nữa, kinh-nghiệm thực-tế của các phiên-họp Quốc-hội con số vắng mặt của các dân biểu và nghị sĩ luôn luôn kháccao, số hiện diện chưa chắc đã đạt được túc số 2/3 tổng số dân biểu và nghị sĩ (1)

(1) NGUYỄN-NGỌC-HUY " Hiến Pháp đã qui định ra sao về quyền khuyến cáo của Quốc-Hội", Cấp Tiến số 53 ngày 25-6-1969 trang 1 - 8

Trong quá khứ khi Quốc-Hội dự định đặt vấn-đề bất tín nhiệm Ngoại-Trưởng TRẦN-VAN-ĐỒ về lời tuyên-bố xúc phạm tới Giáo-Phái Cao-Đại và Hòa-Hảo khi tiếp xúc với báo La Gazette de Lausanne ngày 16.4.1968. Mặc dầu có đến 51 dân biểu đem vấn đề ra thảo luận nhưng trong phiên họp ngày 7.5.1968 Hạ-Nghị-Viện vẫn không đạt được túc số 2/3 để thực hiện thủ tục khuyến cáo và cuối cùng chỉ tiến-hành được thủ-tục chất vấn (1)

Tại Thượng-Nghị-Viện trong phiên họp kéo dài hai ngày 3 và 4.5.68 về vấn đề này cũng không đạt được khuyến cáo thay thế, chỉ có thể quyết-định mỗi ngoại-trưởng TRẦN-VAN-ĐỒ ra điếu trần trước Thượng-Nghị-Viện như trường hợp đã xảy ra tại Hạ-Nghị-Viện.

Nét Tổng-Thống có đa số dân biểu và Nghị-sĩ thân Hành-Pháp tại Quốc-Hội, thì dù Tổng-Trưởng hay Thủ-Tướng có bất lực, cũng không đưa đến giai đoạn khuyến cáo bất tín nhiệm Tổng Thống và Quốc-Hội thường thảo để một phần hay toàn thể nội các ra đi mà không cần đến thủ-tục quyết-liệt nào. Sự chất-vấn nếu có cũng chỉ xoa dịu dư luận bất mãn mà thôi.

Việc khuyến cáo cũng chỉ là phương thức hậu kiểm, nghĩa là nó xảy ra khi nhân viên chính phủ đã phạm những lầm lỗi quá lộ liễu và trầm-trọng. Nó góp phần rất khiêm nhường trong việc xây dựng một nền Hành-Pháp mạnh để đối phó những vấn-đề bất trắc thường xuyên xảy ra trong một xứ đang mở mang. Nếu Quốc-hội thực sự được chia sẻ trách nhiệm với Tổng-Thống trong việc bổ nhiệm các Tổng-Trưởng

(1) Biên bản Hạ-Nghị-Viện số 17/68 ngày 7-5-68 trang 63 - 69.

thì phẩm chất của nội-các sẽ được bảo đảm hơn và quốc-hội ít phải sử-dụng đến các thủ-tục chất-vấn hay khuyến-cáo. Giả-thiết rằng việc khuyến-cáo có thể sử dụng thành công trong thực tế, thì Quốc-gia đã phải mất mát quá nhiều vì sự bất tài sự nhúng lam của các viên chức đứng đầu các Bộ, trong khi đất nước còn quá ít thời giờ để một vài cá nhân đem ra làm món đồ thí nghiệm.

Trong sinh-hoạt dân chủ dựa trên nguyên tắc nhân quyền hai cơ quan hành-pháp và lập pháp khi phối hợp hoạt-động thường nhìn một sự kiện dưới nhãn quan khác nhau nên dễ có những quan niệm khác biệt. Để tránh sự trì trệ công vụ do những bất đồng ý kiến gây ra, Hiến pháp Việt-Nam Cộng-Hoa 1967 đã trao cho ngành tư-pháp, ngoài nhiệm-vụ xử đoán thuần túy pháp luật, những nhiệm vụ có tính cách chính-trị để thực thi trọn vẹn điều 3. Hiến-pháp hầu thực-hiện trật-tự xã-hội và thịnh-vượng chung trên căn bản tự do, dân chủ và công bằng xã-hội.

Chúng ta sẽ xét đến nhiệm-vụ chính-trị của Tối-cao Pháp-viện, để tìm hiểu xem ngành tư pháp đã đóng đúng vai trò do Hiến pháp trao phó hay chăng ?

CHƯƠNG II

**VAI-TRÒ CỦA NGÀNH TƯ-PHÁP
TRONG TƯƠNG-QUAN GIỮA LẬP-PHÁP & HÀNH-PHÁP**

Tiều 76 Hiến-Pháp ngày 1-4-1967 qui-định "quyền Tư-pháp độc lập, được ủy-nhiệm cho Tối-Cao Pháp-Viện và được hành xử bởi các Thẩm-phán xử án". Để hiểu rõ vai trò của Cơ-quan Tư-Pháp, chúng ta tìm hiểu thể-thức tuyển chọn Thẩm-phán Tối-Cao Pháp-Viện, qui chế và nhiệm-vụ của Thẩm-phán xử-án theo Hiến-pháp 1967 và đạo luật tu-chính Hiến-pháp ngày 22-1-1974 :

TIẾT I

**III KH-THỨC TUYỂN CHỌN THẨM-PHÁN TỐI-CAO PHÁP-VIỆN
VÀ QUI-CHẾ THẨM-PHÁN XỬ-ÁN**

Mục I : **Thể-thức tuyển chọn và Nhiệm-kỳ Thẩm-phán Tối-Cao Pháp-Viện :**

Đoạn I : Thể thức tuyển chọn.

Theo điều 80 Hiến-pháp ngày 1-4-67, Tối-Cao Pháp-Viện gồm từ 9 đến 15 Thẩm-Phán do Quốc-Hội tuyển chọn và Tổng-Thống bổ-nhiệm theo một danh sách 30 người do Thẩm-Phán đoàn, công-tổ đoàn và Luật-sư Đoàn bầu lên. Điều 80 này được xác-định qua điều 4 Luật số 7/68 ngày 3-9-68 như sau "Tối-Cao Pháp-Viện gồm 15 Thẩm-phán do Quốc-Hội tuyển chọn và

Tổng-Thống bổ nhiệm căn-cứ trên một danh-sách 30 người do Thẩm-Phán đoàn, Công-tổ Đoàn và Luật-Sư Đoàn bầu lên. Nhưng trong giai-đoạn mới thành-lập, Tối-Cao Pháp-Viện chỉ gồm 9 Thẩm-phán. Để bổ-túc nhân số cho đủ 15, giữa năm thứ 3 nhiệm kỳ đầu tiên của Thẩm-phán. TCPV sẽ bầu thêm 6 vị nữa."

Thực-thí điều 4 luật số 7/68, cuộc tuyển cử 9 Thẩm phán Tối-Cao Pháp-Viện của nhiệm-kỳ đầu tiên đã được tổ-chức và 9 vị này đã tuyên thệ nhậm chức ngày 31-8-68. Đến ngày 6-4-71 Nghị-Sĩ PHAM-VĂN-BA, Tổng Thư-Ký Hội-Đồng tổ-chức bầu cử bổ-túc ứng tuyển viên Thẩm-phán Tối-Cao Pháp-Viện, đã ký bản thông-cáo ấn-định lịch trình bầu cử bổ-túc 6 vị Thẩm-phán Tối-cao Pháp-viện. Quốc-Hội lưỡng viện sẽ họp khoáng đại để tuyển chọn 6 vị trên một danh sách 30 người (1).

Ngày 9-4-1971, Dân-biểu TRÚC-VIÊN TRƯỜNG-GIA KỶ-SANH đã gửi đơn khởi tố đến Ông Chủ-Tịch Tối-Cao Pháp-Viện để yêu cầu phán quyết về các điểm :

1)- Phán quyết về tính cách hợp hiến hay bất hợp hiến của điều 4, luật số 007/08 ngày 3-9-68.

2)- Phán quyết về tính cách hợp hiến, hay bất hợp hiến, cũng như về tính cách hợp pháp hay bất hợp pháp của Thông-Tư số 1 đề ngày 6-4-1971 của Tổng Thư-Ký Hội-Đồng bầu cử Tối-Cao Pháp-Viện.

Ngày 20-4-1971 Đại-Hội Đồng Tối-Cao Pháp-Viện đã ra phán quyết "tuyên phán bất hợp hiến và bất hợp pháp quyết-định số 1 ngày 6-4-71 của Hội-Đồng Tổ-chức bầu-cử bổ-túc ứng tuyển viên Thẩm-phán Tối-Cao Pháp-Viện" (2).

(1) Việt-Nam Cộng-Hoa, Công-Báo Việt-Nam (Saigon : Công-báo, 1971) trang 2463.

(2) Ibid trang 2766.

Trong phần dân lý, Tối-Cao Pháp-Viện cho rằng :
"Quyết-định số 1 ngày 6-4-71 của Hội-Đồng Tổ-chức bầu cử
bồ-túc ứng tuyển viên thẩm phán Tối-Cao Pháp-Viện được ban
bố do một cơ quan không được một đạo luật ủy-guyên, xem
không có căn bản pháp lý, phải được coi là bất hợp pháp.

Ngoài ra, quyết-định số 1 ngày 6-4-71 của Hội-
đồng Tổ-chức bầu-cử bồ-túc ứng tuyển viên Thẩm-phán Tối-
Cao Pháp-Viện còn bất hợp hiến vì trái với điều 80 đoạn I
Hiến-pháp. Vì điều 80, đoạn I Hiến-pháp dự liệu sự tuyển-
chọn từ 9 đến 15 Thẩm-phán Tối-Cao Pháp-Viện trong một
danh sách 30 ứng tuyển viên. Vì vậy việc tuyển chọn thêm
6 thẩm phán Tối-Cao Pháp-Viện cũng trên danh sách 30 ứng
tuyển viên làm sai lạc tỉ số thẩm định với hậu quả làm giảm
rất nhiều hiệu-lực của sự lựa chọn của các đoàn thể Thẩm-
phán xử án, Thẩm-phán công-tố và Luật-Sư".

Trong bản nhận-định của Chủ-Tịch Ủy-Ban Tư-Pháp
định chế Thượng-nghi-viện ngày 3-5-1971 về phán quyết ngày
20-4-71 của Tối-Cao Pháp-Viện. Luật-sư NGUYỄN-VAN-CHỨC đã
bác bỏ lập luận của Tối-Cao Pháp-Viện và cho rằng, nếu chiếu
theo điều 80 Hiến-pháp, tỷ số Hiến-định phải là 9/30 hay
15/30. Nhưng tỷ số này đã không được tôn-trọng trong cuộc
bầu cử Thẩm phán Tối-Cao Pháp-Viện đương-nhiệm, bởi lẽ năm
1968 Quốc-Hội đã tuyển chọn 9 vị đó trên một danh sách 24
ứng tuyển viên. Như vậy phải kết luận rằng cuộc tuyển chọn
9 vị Thẩm-phán Tối-Cao Pháp-Viện đương nhiệm hoàn toàn vi-
hiện và vi luật (1)

Trong bản nhận định của Hội Ái-hữu Dân-biểu Quốc-
Hội lập-hiến về phán quyết ngày 20-4-1971 của Tối-Cao Pháp

(1) NGUYỄN-HỮU-THÔNG, "Định chế chính trị tại Việt-Nam" giảng thuyết
(Saigon : Trường Cao-Học Chính-Trị Kinh-Doanh 4 tháng 3-1968)
trang 6.

Viện, Luật-Sư NGUYỄN-HỮU-THỐNG với tư-cách hội-trưởng đã viết : " Điều 4 khoản 2 luật số 7/68 ấn-định nhân số Thẩm-phán Tối-Cao Pháp-Viện là 15 thẩm-phán thì ngay từ nhiệm kỳ đầu tiên phải bầu một lần đủ 15 vị, chứ không thể chia làm hai cuộc bầu cử cách nhau 3 năm. Trong tình thế đó, điều 4 khoản 2 luật số 07/68 đã vi-hiến. Kết quả là Tối-Cao Pháp-Viện đương nhiệm do đạo-luật này khai sinh ra cũng vi hiến (1).

Dù vậy, qua phán quyết ngày 7-6-1971 về đơn khởi-tố ngày 4-5-71 của NGUYỄN-THỀ-PHƯƠNG tự NAM-ĐÌNH, Tối-Cao pháp-viện đã không coi điều 4 khoản 2 luật số 07/68 là vi hiến với luận lý sau đây :

" Chiếu chi... mặc dù luật 7/68 nơi điều 4 khoản 2 có đề cập tới việc bầu cử và tuyển chọn 6 Thẩm-phán Tối-cao pháp-viện giữa năm thứ 3 nhiệm kỳ đầu tiên của Tối-cao pháp-viện đương nhiệm, nhưng không dành điều khoản nào để ấn-định những thể thức của cuộc bầu cử này nên không có yếu tố để đối chiếu với hiến pháp và phán định trước về tính cách hợp hiến hay bất hợp-hiến của cuộc bầu cử ấy. Do đó phải xem đơn khởi tố về điều này và căn cứ (2).

Để chấm dứt sự tranh luận về việc bầu cử hay không bầu cử bổ túc thành phần Tối-cao pháp-viện, luật số 10/71 ngày 26-6-71 sửa đổi và bổ-túc luật 07/68, nơi điều một định rằng : "Tối-cao pháp-viện gồm 15 Thẩm-phán do Quốc Hội tuyển chọn và Tổng-Thống bổ-nhiệm theo danh sách 30 người do Thẩm-phán đoàn, công-tố đoàn và luật-sư đoàn bầu lên. Nhưng trong nhiệm-kỳ đầu tiên Tối-cao pháp-viện chỉ gồm 9 thẩm phán (3)

(1) Ibid trang 8

(2) Việt-Nam Cộng-Hoa, op. cit. trang 3225

(3) Ibid trang 4350

Luật số 10/71 trên đây hiện nay cũng không còn giá-trị vì ngày 22-1-1974 luật số 001/74 đã tu-chỉnh Hiến-pháp ngày 1-4-67, sửa đổi các điều 52, 80 và 114 của bản văn hiến-pháp 1967.

Theo điều 80 mới, Tối-cao Pháp-Viện gồm chín Thẩm phán do Quốc-Hội tuyển chọn và Tổng-Thống bổ-nhiệm trên một danh sách do Tối-cao Pháp-viện và Bộ Tư-Pháp thiết lập.

Nhận xét : Bản quyết ngày 20-4-1971 và 7-6-71 của Tối-cao Pháp-viện có tính cách gương ép khi tuyên phán bất hợp hiến quyết-định (Thông-cáo) số 1 ngày 6-4-1971 của Hội-đồng Tổ-chức bầu-cử bổ-túc ứng tuyển-viên Thẩm-phán Tối Cao Pháp-viện trong khi lại coi điều 4 luật 07/68 và văn-kiến bổ-nhiệm 9 Thẩm-phán Tối-cao Pháp-viện nhiệm kỳ đầu là hợp hiến, hợp pháp. Thực vậy nếu cho rằng tỷ số 6/30 không phù hợp với tỷ số 9/30 hoặc 15/30 theo điều 80 đoạn I Hiến-pháp, thì việc bổ nhiệm 9 vị Thẩm-phán Tối-cao Pháp viện nhiệm kỳ một trên danh sách 24 người không đúng với tỷ số Hiến-định phải được coi là bất hợp hiến.

Có lẽ việc lý-luận theo chiều hướng toán số này đã bị đư-luận chống đối bằng những luận cứ hữu lý hơn, nên Tối-cao Pháp-viện qua phần dân-lý của phán quyết ngày 7-6-71 sau đây đã cho thấy dù về mặt pháp-lý, thành phần Tối-cao Pháp-viện đương nhiệm có thể không hợp hiến, hợp pháp, nhưng về phương-diện chính-trị, thành phần tối-cao pháp-viện nhiệm kỳ I có lý do để tồn tại. " Kể từ ngày được thành lập đến nay Tối-cao pháp-viện đã nhiều lần giải thích Hiến-pháp và giải quyết tranh chấp giữa lập-pháp và Hành-pháp, giữa hai Viện Quốc-Hội, tham-gia kiểm-soát các cuộc bầu cử Hội-Đồng Đô-Tỉnh-Thị, bầu cử bổ-túc Hạ-nghi-viện, bầu cử bán phần Thượng-nghi-viện, chỉ định giám-sát-viện, tổ chức đặc-biệt pháp-viện, tổ chức Hội-đồng Thẩm-phán cùng quản-trị ngành tư pháp. Sự hiện hữu và sinh hoạt của Tối-cao pháp-viện trong cộng đồng Quốc-gia đã được toàn dân chấp nhận, các quyết định của Tòa-án đã được chấp-hành nghiêm-chỉnh".

Thực ra, trong khuôn khổ nguyên tắc phân quyền, Hiến-pháp đã coi Tối-cao pháp-viện là cơ quan duy nhất có nhiệm-vụ giải thích Hiến-pháp và phán-quyết để bảo vệ Hiến pháp. Vì vậy trong bối cảnh chính-trị của một Quốc-gia chậm tiến, các cơ quan công quyền khác cũng như dân chúng, dù chưa hài lòng với Tổ-chức và sinh hoạt của Tối-cao Pháp-viện, cũng chưa có cơ hội để xây dựng một định chế tốt đẹp hơn. Như vậy việc dùng các từ ngữ như "toàn dân chấp nhận" hoặc "Các quyết-định của Tòa-án đã được chấp hành nghiêm chỉnh" khiến người ta có thể suy đoán rằng uy tín của Tối cao Pháp-viện đang bị sút mẻ nên Tối-cao Pháp-viện đã cố gắng dùng những từ ngữ để thổi phồng uy tín của mình lên, hoặc Tối-cao pháp-viện đem "Toàn dân" ra để "hù" cơ quan lập-pháp và những người chống đối.

Phán quyết của Tối-cao Pháp-viện ngày 20-4 và 7-6 1971 đã bị dư luận phê phán là Tối-cao Pháp-viện quá câu nệ vào hình-thức, coi phương tiện là cứu-cánh nên đã làm tốn phí tài nguyên của dân chúng qua việc phung phí thời giờ, giấy bút vào công việc tranh luận kéo dài hàng tháng. Lời phê phán nặng-nề nhất cho rằng 9 vị Thẩm-phán nhiệm-ky đầu có thể đã tham quyền cố vị khi không phán quyết bất-hợp hiến văn kiện bổ nhiệm chính mình. Lý do nào đã khiến Tối-cao Pháp-viện đem uy-tín của mình ra thử thách trong việc chống đối cuộc bầu-cử bổ-túc 6 Thẩm-phán ?

Xét về khía cạnh có lợi hay có hại cho công-vụ, nếu tổ-chức bầu cử thêm 6 Thẩm-phán vào Tối-cao Pháp-viện, Tối-cao Pháp-viện đã lý luận rằng : Sự tuyển chọn thêm 6 Thẩm-phán Tối-cao Pháp-viện trên một danh-sách 30 ứng tuyển viên đã làm sai lạc tỷ số hiến-định, với hậu-quả làm giảm rất nhiều hiệu-lực của sự lựa chọn của các đoàn thể thẩm-phán xử-án, thẩm-phán công-tố và luật-sư.

Lý luận này không chứng tỏ cho thấy việc Quốc-Hội tuyển chọn 6 vị Thẩm-phán trên danh sách 30 người đã làm giảm phẩm chất của Tối-cao Pháp-viện. Quốc-Hội do dân trực tiếp bầu ra nếu Quốc-Hội có được danh sách 30 người để

tuyển lựa thay vì 20 người (6 trên 20 bằng với tỷ số hiến định 9 trên 30), thì Quốc-hội có thẩm quyền rộng-rãi hơn trong việc tuyển lựa. Với chiều hướng dân chủ hoá sinh-hoạt công quyền, việc dành cho Quốc-hội có thẩm quyền rộng-rãi trong việc tuyển lựa, thuận lý hơn là việc dành quyền tuyển lựa cho các vị Thẩm-phán và luật-sư vốn đã không có căn bản dân cử.

Lý do công-vụ không đứng vững để biện minh cho việc chống đối tổ chức bầu cử bổ-túc 6 thẩm phán Tối-cao Pháp-viện, nên nhiều học giả đã đưa ra lý do khác để giải thích thái-độ của Tối-cao Pháp-viện nhiệm kỳ một.

Theo giáo-sư NGUYỄN-NGỌC-HUY, trong nhiệm kỳ đầu của Quốc-hội lập-pháp (1967-1971). Số dân-biểu chống đối Hành-pháp tương đối còn đông, nên Tối-cao Pháp-viện trong giai đoạn từ 1968 đến 1971 nhất là dưới thời thẩm-phán TRẦN-MINH-TIỆT giữ chức-vụ Chủ-Tịch (nhiệm kỳ 1969-1970), Tối-cao Pháp-viện đã có nhiều phán quyết đi ngược lại ý muốn của Hành-pháp. Tuy nhiên năm 1971 có hai cuộc bầu cử quan trọng là cuộc bầu cử Hạ-nghị-viện và cuộc bầu cử Tổng Thống, Hành-pháp e ngại rằng vì Hạ-nghị-viện có thành-phần chống đối Hành-pháp, nếu bầu cử bổ-túc 6 vị thẩm-phán nữa, Tối-cao Pháp-viện với thành-phần mới-mẻ này, sẽ có khuynh hướng chống đối hành pháp hơn chăng ? (1)

Qua nhận xét trên đây, người ta có thể suy đoán thêm rằng, với 9 vị thẩm phán đương nhiệm, nhất là trong giai đoạn Thẩm-phán TRẦN-VAN-LINH làm Chủ-tịch, Hành-pháp sẽ dễ-dàng thuyết-phục Tối-cao pháp-viện ủng hộ trong các

(1) GS. NGUYỄN-NGỌC-HUY, "tương quan quyền lực giữa các cơ chế hiến định tại VNCH", giảng thuyết (Ban Cao-học chính-trị xã-hội II Viện Đại-học Đà-Lạt ngày 2-12-1973).

và phân quyết quan trọng nên Hành-Pháp không muốn có cuộc bầu cử bỏ tức Thành Phần Tối-Cao Pháp-Viện.

Trong cuộc bầu cử Thẩm-Phán Tối-Cao Pháp-Viện ngày 23.9.74 trong khuôn khổ điều 80 mới luật tu chính số 001/74, với đa số quá bán tổng số dân biểu và nghị-sĩ ủng hộ Hành-Pháp, 7 trong 9 vị Thẩm-Phán nhiệm-kỳ một đã được tái đắc cử là các Ông : Trần-Văn-Linh, Mai-Văn-An, Trần-Minh-Tiết, Nguyễn-Văn-Biện, Nguyễn-An-Thông, Nguyễn-Mộng-Bích, Trịnh-Xuân-Ngạn. Các vị Thẩm-Phán mới đắc cử là các Ông Trần-Khuông-Trình và Trần-Văn-Thuận.

Ngoài Thẩm-Phán Trần-Minh-Tiết, nếu hai bị Thẩm-Phán mới đắc cử là các Ông Trần-Khuông-Trình và Trần-Văn-Thuận có giữ được sự độc lập và vô tư của mình trong các vụ xử đoán thì cũng chỉ đạt được 3 phiếu trên 9 phiếu tại các phiên họp của Đại-Hội đồng Tối Cao Pháp-Viện mà thôi.

Đoạn II. - Nhiệm-kỳ của Thẩm-Phán Tối-Cao Pháp-Viện.

Điều 80 đoạn 3 Hiến Pháp 1967 qui định : "Nhiệm-kỳ của Thẩm-Phán Tối-Cao Pháp-Viện là 6 năm" . Điều 80 mới đoạn 2 luật tu chính số 001/74 ngày 22.1.74 sửa đổi như sau : " Nhiệm-kỳ của Thẩm-Phán Tối-Cao Pháp-Viện là 6 năm, cứ 2 năm Quốc-Hội tuyển chọn và Tổng-Thống bổ nhiệm là 1/3 trên một danh sách được Tối Cao Pháp-Viện và Bộ Tư-Pháp thiết lập.

Giáo-Sư Nguyễn-Ngọc-Huy cho rằng : "Việc tuyển chọn Thẩm-Phán Tối-Cao Pháp-Viện với việc ấn định nhiệm-kỳ là 6 năm như điều 80 Hiến-Pháp 67 đã thúc đẩy các ứng cử-viên phải mở cuộc vận động trong giới luật-sư Thẩm-Phán dân biểu và Nghị-sĩ, khi đắc cử xu hướng tự nhiên của những người đắc cử là ra tranh cử lại vào chức vụ cũ khi mãn nhiệm kỳ. Nhu cầu tranh cử làm cho các Thẩm-Phán Tối-Cao Pháp-Viện tự nhiên phải làm sao để khỏi làm phật ý những cử-tri của mình hay những người có thể ảnh hưởng đến những cử-tri đó, như

các lãnh tụ quan trọng trong Quốc-hội và các nhà Lãnh-đạo Hành-pháp nếu Hành-pháp chỉ phối được nhiều dân biểu và Nghị-sĩ" (1).

Đổi chiếu với nền tư pháp của Nước Mỹ và Anh, ta thấy : Hiến-Pháp đầu tiên của Hiệp-Chung-quốc Hoa-Kỳ nơi điều 3 Khoản I đã trao quyền tư-pháp cho Tối-Cao Pháp-Viện. Các vị Thẩm-Phán Tối-Cao Pháp-Viện do Tổng-Thống tuyển chọn với sự chấp thuận của Quốc-Hội, nhưng khi đã được chỉ định, Thẩm-Phán Tối-Cao Pháp-Viện sẽ giữ chức vụ cho đến mãn đời trừ khi tự ý khước từ và chỉ bị bãi nhiệm trong những trường hợp luật-định.

Tại Anh-Quốc, Cơ-quan Tư-Pháp tối-cao gồm 9 Thẩm-Phán do Nghị-Viện cử, cũng giữ chức vụ cho đến mãn đời.

Chính vì vậy mà tại Nước Anh, Mỹ có nền Tư-Pháp độc lập và vô tư hơn các nước khác. Nền Tư-Pháp của 2 quốc-gia này ngoài việc được luật-lệ ban cấp cho một tư thế ngang hàng với cơ quan Hành-Pháp và Lập-pháp, trong thực tế còn được sự tín nhiệm và nể vì hơn các công quyền khác qua quá trình cam cần này mực cho mọi sinh hoạt Quốc-Gia.

Tại Việt-Nam Cộng-Hòa trong bước đầu xây dựng dân chủ các nhà Lập-hiến 1967 đã e ngại này ra nạn độc tài hay vì một lý do chính trị nào khác, không muốn bất cứ giới chức trong bất cứ cơ quan công quyền nào có thể giữ chức vụ suốt đời kể cả các Thẩm-Phán của Tối-Cao Pháp-Viện. Chính nhiệm kỳ quá ngắn ngủi đã khiến cho các thẩm-phán Tối-Cao-Pháp-Viện có thể đi đến tình trạng phải bao che các hành vi tham nhũng của Thẩm-Phán cấp dưới, và phải cố gắng lấy lòng Quốc-Hội.

Với điều 80 mới, tuy các Thẩm-phán Tối-Cao Pháp-Viện trong tương lai không do cấp dưới bầu ra, nhưng các ứng viên đã phải chạy chọt xin phiếu của các Nghị-sĩ và Dân biểu. Dân biểu Nguyễn-Trọng-Nho (2) xác nhận rằng : Có nhiều

(1) NGUYỄN-NGỌC-HUY, "Kiểm điểm lại ba năm hoạt-tông của đệ nhị cộng-hoa Việt-Nam," Cập-tiên, 17 (tháng 5/1970) trang 22.

(2) NGUYỄN-TRỌNG-NHO, Dân-biểu, Phong-vân (Saigon : 8-9-1974)

ứng tuyển viên Thẩm-Phán Tối-Cao Pháp-Viện vào ngày 23 tháng 9/1974 đến gặp từng Nghị-sĩ, Dân biểu để xin phiếu kèm theo những lời hứa hẹn với các vi này. Sự kiện này đã khiến các vi Thẩm-Phán Tối-Cao Pháp-Viện không còn được độc lập về tinh thần và do đó sẽ khó giữ được sự vô tư trong việc xét xử.

Theo Giáo-Sư Nguyễn-Xuân-Nhân, việc cho phép các Thẩm-Phán Tối-Cao Pháp-Viện được quyền tái cử cũng khiến cho các Thẩm-Phán Tối-Cao Pháp-Viện không giữ được sự vô tư trong khi thi hành nhiệm-vụ.

Thực ra dù cho có cấm các Thẩm-Phán Tối-Cao Pháp-Viện không được tái cử, nhưng nếu tối cao Pháp-Viện bị một cơ quan công-quyền khác chi- phối các vi Thẩm-Phán nào làm trái ý cơ quan công quyền này sẽ dễ dàng bị trả thù khi hết nhiệm-kỳ, trở về phục vụ lại trong ngành Công-Tố hay Xử án. Việc độc lập và vô tư của Thẩm-phán xử án nói chung sẽ được đề cập đến trong tiêu đoạn nói về qui chế của Thẩm-Phán xử án.

Đoạn III. - Thành phần ứng tuyển Thẩm-Phán Tối Cao Pháp-Viện.

Ủy-Ban Lãnh-Đạo Quốc-Gia khi xin phúc nghị bản dự thảo hiến-pháp đã nêu ra 2 lý do để chống đối việc cho phép luật-sư ứng tuyển vào Tối-Cao Pháp-Viện. :

1.- Đoàn thể luật sư không phải là bộ-phận của Tư pháp.

2.- Việc bố buộc luật-sư đoàn phải để cử ứng tuyển viên vào thành phần Tối-Cao Pháp-Viện trái ngược với nguyên-tắc tự do của nghề nghiệp.

Để biện hộ cho sự hiện diện của giới Luật-Sư trong thành phần ứng tuyển thẩm phán Tối-Cao Pháp-Viện, nhiều ý-kiến đã được phát biểu :

- Ông Nguyễn-Hữu-Thống : "... Ở Tối Cao Pháp-Viện Hoa-Kỳ, 80% Thẩm-phán là Luật-sư và có thể nói là tất cả Thẩm Phán Hoa-Kỳ đều là luật-sư, vì muốn là Thẩm-phán phải có 10 năm hành nghề Luật-sư ..."

- Ông Đinh-Thành-Châu : "Tinh thần Luật-sư là Tinh-thần luôn luôn cấp tiến, cởi mở, cách mạng nhiều hơn là các vị Thẩm-phán. Thường các vị Thẩm-Phán có tính bảo thủ."

- Ông Ngô-Thanh-Tùng : "Luật sư là người đụng chạm và hiểu rõ hoàn cảnh của những người bị người ta xâm phạm quyền lợi, danh dự, tài sản, Những vị đó khi làm nhiệm vụ xử án, tôi thiết tưởng không ai đầy đủ thẩm quyền và kinh nghiệm hơn."

Luật tu chính Hiến-pháp số 01/74 ngày 22.1.74 trong phần viện dẫn lý do đã ghi : "Tối cao Pháp-Viện chỉ gồm các Thẩm-Phán Công-Tổ và Xử án hội đủ các điều-kiện về Thẩm Miên và ngành trật. Như vậy guồng máy Tư-pháp mới được điều hành hữu hiệu bởi các Thẩm-Phán chuyên nghiệp có nhiều khả năng và kinh-nghiệm."

Luật-sư là một nghề tự-do có một tinh-thần và sinh-hoạt nghề nghiệp khác hẳn các Thẩm Phán, do đó không thích hợp với nhiệm-vụ Thẩm-Phán tối cao Pháp-Viện".

Nhận xét : 1) Cho rằng luật-sư không phải là bộ-phần của quyền tư-pháp là một luận-lý không vững chắc, vì không ai phủ nhận được vai trò của luật-sư trong việc làm sáng tỏ công lý, do đó giúp cho nền tư-pháp điều hành tốt đẹp hơn.

2) Đối với quyền ứng tuyển vào Tối Cao Pháp-Viện, nguyên tắc tự do của nghề nghiệp có hai khía cạnh:

Khía cạnh tích cực là các luật-sư được quyền ứng tuyển Thẩm Phán Tối-Cao Pháp-Viện khi luật cho phép. Khía cạnh tiêu cực là luật-sư được quyền từ chối không ứng cử. Như vậy việc cho phép Luật-sư Đoàn đề cử ứng tuyển-viên vào thành phần Tối-Cao Pháp-Viện không trái với nguyên-tắc tự do của nghề nghiệp.

3) Tối-Cao Pháp-Viện có hai nhiệm-vụ chính : nhiệm-vụ chính-trị và nhiệm-vụ xử đoán tuân tủy pháp luật. Khi lý luận rằng luật-sư không thích hợp với nhiệm-vụ Thẩm-Phán Tối-Cao Pháp-Viện hầu như là một lý-luận hoàn toàn trái ngược. Thật vậy, Luật sư vốn có một tinh thần tự do trong khi hành nghề, rất thích hợp với vai trò của một Thẩm-Phán xử án. Tại các Quốc-Gia có một nền tư-pháp uy-tín nhất như Anh, Mỹ đều qui định rằng muốn trở thành Thẩm-Phán xử án, phải có một số năm thâm niên trong nghề Luật-Sư. Chẳng những thế vì nhiệm vụ của Tối-Cao Pháp-Viện nặng về khía cạnh chính trị nên "Vi nguyên thủ quốc-gia tại Hoa-Kỳ thường chọn lựa Thẩm-Phán Tối Cao Pháp-Viện trong số các luật gia kể cả các giáo-sư trong ngành Luật-học đã từng nghiên-cứu và hoạt-động về chính trị. Có như vậy các phán quyết của Tối-Cao Pháp-Viện mới không bị gò bó trong khung cảnh pháp-lý chật hẹp, không thích hợp với thực tại chính trị (1).

Lý luận như trong phần viên dẫn lý do về luật tu-chính 01/74 khiến người ta có thể hiểu lầm mà suy luận rằng chỉ có những nghề mà tinh thần thiếu tự-do như nghề Thẩm-phán mới thích-hợp với vai-trò của Thẩm-Phán Tối-Cao Pháp-Viện của nền đê-nhệ Công-Hoa ? Để hiểu rõ mức độ độc lập của Thẩm-phán, chúng ta sẽ nghiên cứu về qui chế của Thẩm-Phán xử án.

Mục II.- Qui Chế của các Thẩm-Phán Xử-án :

Điều 78 Hiến-pháp 1967 qui định :

1/- Thẩm-phán xử án và Thẩm-phán Công-Tổ được phân nhiệm rõ rệt và có quy chế riêng biệt.

(1) JOHN P. Roche, "Toà-án và Quyền dân" (Saigon : Thời-Nay, 1969) tr.49

2/- Thẩm-phán xử án quyết định theo lương tâm và pháp-luật dưới sự kiểm soát của Tối-Cao Pháp-Viện.

3/- Thẩm Phán Công-Tổ theo dõi sự áp-dụng luật-pháp để bảo vệ trật tự công cộng dưới sự kiểm soát của Bộ Tư-Pháp".

Để Thẩm-phán có thể quyết-định theo lương tâm và pháp-luật, điều 79 qui định : "Thẩm phán xử án chỉ có thể bị giải nhiệm trong trường-hợp bị kết án vì phạm kỷ luật hay bất lực về tinh thần hoặc thể chất".

Theo điều 84 HP, Hội-Đồng Thẩm-Phán có nhiệm-vụ Đề nghị bổ-nhiệm, thăng thưởng, thuyên chuyển và chế tài về kỷ-luật các Thẩm-phán Xử án.

Có vấn tối-cao pháp-viện về các vấn-đề liên quan đến ngành tư-pháp.

Sơ với Hiến-Pháp Việt-Nam Cộng-Hòa 1956, Hiến Pháp 1/4/67 tiến bộ hơn khi qui định thành phần Thẩm-Phán xử án và Thẩm-Phán Công-Tổ được phân nhiệm rõ rệt và có qui chế riêng biệt. Thực vậy trong thời đệ nhất công-hoa các Thẩm-Phán xử án cương trực thường được bổ-nhiệm làm Thẩm Phán Công Tổ, vì các vị này khi buộc tội thường phải tuân theo lệnh của Thượng-Cấp. Tuy nhiên cho đến nay chưa có một đạo luật qui định sự tổ-chức và điều hành ngành tư-pháp như Hiến-pháp 1967 đã dự liệu tại điều 76 khoản 2. Vì vậy sự hoạt-động của 2 ngành Công-tổ và xử án hiện nay chưa có sự phối hợp và đã xảy ra nhiều sự xung đột, tranh chấp về quyền lợi giữa Biên-Lý, Dự-Thẩm và Thẩm-Phán ngồi xử tại các Tòa-án địa phương và Trung-ương khiến công dân quyền không còn được tôn trọng.

Về điều 78 Hiến-Pháp 1967, Thẩm-Phán Huỳnh-Dức-Bửu (1) đã không đồng ý về văn thực của khoản 2 nên đã nhận định như sau : "Tại sao lại ghi Thẩm-Phán xử án dưới sự kiểm soát của Tối-Cao Pháp-Viện, giống như sự kiểm soát của Bộ Tư-Pháp đối với các Thẩm-Phán Công-Tổ.

(1) HUỲNH-DỨC-BỬU, "Tính cách độc lập của nền Tư Pháp Việt-Nam" giảng-thuyết (Saigon : Trụ sở Phòng báo Pax Romana 8-9-1974) tr. 1.

Vấn theo Thẩm Phán Bưu, khi xét xử các vụ Thẩm-Phán không phải giải thích, phúc trình tại sao mình xử thế này hay thế khác. Khi một Tòa Sơ-Thẩm xử một vụ tranh tụng mà người thất kiện không kháng cáo, thì bản án trở thành nhất định, Tối-Cao Pháp-Viện không thể can thiệp gì được cả. Cũng vậy, nếu có kháng cáo Tòa Thượng-Thẩm xử chung thẩm mà các tụng nhân không chịu thượng tố lên Tối Cao Pháp-Viện thì cơ quan tối cao này phải khoan tay mà chịu. Do đó không thể nói là "dưới sự kiểm soát của Tối-Cao Pháp-Viện". Nếu sự kiểm soát này có nghĩa là kiểm soát về phương diện hành kiểm đạo đức, chuyên nghiệp là điều dĩ nhiên nằm trong nhiệm-vụ quản trị của Tối-Cao Pháp-Viện, nói ra cũng bằng thừa mà còn gieo sự hiểu lầm cho Thẩm-Phán và dân chúng".

Ngoài việc có sự bảo đảm về tính cách độc lập ghi tại điều 79 Hiến-Pháp, Thẩm phán còn cần có sự thăng thưởng.

- Xét kỹ vấn đề chúng ta nhận thấy sự thăng thưởng và biện-pháp thuyên chuyển Thẩm-Phán là quan trọng hơn cả.

- Lý do là các biện-pháp kỷ luật như cách chức, huyền chức ít khi được sử dụng. ngay cả thời Đế Nhất Cộng-Hòa Bộ Tư-Pháp cũng không ngang nhiên cách chức hay huyền chức một Thẩm-Phán mà không có lý-do luật-định. Hiện nay, nhiệm vụ bãi nhiệm, thuyên chuyển và chế tài và kỷ-luật các Thẩm Phán xử án đã được luật số 016/19 ngày 20.10.69 ủy-nhiệm cho Hội-Đồng Thẩm Phán. Theo Điều 2 và các Điều kế tiếp của luật này, thành phần Hội-Đồng Thẩm-Phán gồm 8 Hội-Viên, 4 Thẩm-Phán xử án do các Thẩm-Phán xử án từng sự tại Tối-Cao Pháp-Viện, tham chính-viện và các Tòa Thượng-Thẩm bầu và 4 Thẩm-Phán Xử-án có đủ 5 năm Thẩm-niên Công-Vụ tại các Tòa-án cấp dưới bầu ra.

Tại Pháp, Thượng Hội-Đồng Thẩm-Phán (Conseil Supérieur de la Magistrature) trong Hiến-Pháp 27.10.1946 gồm : Tổng-Thống là Chủ-Tịch, Tổng-Trưởng Tư-Pháp là Phó Chủ-Tịch, 6 nhân-vật do Hội-nghi Toàn-quốc (Assemblée National) bầu theo đa số 2/3, ở ngoài thành phần của mình, 4 thẩm phán xử án do 4 hạng tòa ban, và 2 hội viên do Tổng-Thống Công-Hòa chỉ định

ở ngoài Quốc-Hội và ngoài đoàn thể Thẩm-Phán nhưng nằm bên trong các nghề nghiệp Tư-pháp. Thường Hội-Đồng Thẩm-Phán này có thực quyền và việc thăng thưởng và trừng phạt các Thẩm-Phán.

Thành phần Hội-Đồng Thẩm-Phán tại Việt-Nam theo luật 016/69 gồm 4 Thẩm-Phán cấp Thượng-Thẩm và 4 Thẩm-Phán cấp Sơ-Thẩm. Gặp trường hợp một Thẩm-Phán Cấp Thượng-Thẩm phải trình diện trước Hội-Đồng Thẩm-Phán để trả lời với các Thẩm-Phán đơn em mà thẩm niên bắt buộc để làm hội-viên chỉ có 5 năm mà thôi, Thẩm-Phán bị buộc tội dĩ nhiên cảm thấy tủi nhục vì bị đơn em xét xử. Ngay cả bốn Thẩm-Phán cấp Sơ-Thẩm cũng không tránh khỏi một thứ mặc cảm tự ty để rồi không dám phán đoán đơn anh mình. Hơn nữa nhiệm-vụ của Hội-đồng Thẩm-Phán chỉ là đề-nghị về việc bổ-nhiệm thăng thưởng thuyên chuyển và chế tài kỷ luật các Thẩm-Phán xử án và cố vấn Tối Cao Pháp-Viện về các vấn đề liên quan đến ngành tư pháp.

Đề-nghị hay cố vấn chỉ là nhiệm vụ không thực quyền. Vì vậy số phận từng cá nhân Thẩm-phán xử án đều nằm gọn trong tay 9 vị Thẩm-Phán Tối-Cao Pháp-Viện. Tối Cao Pháp Viện rất có thể sẽ bất chấp đề nghị của Hội-Đồng Thẩm Phán để tự ý quyết-định bằng cách bỏ thăm kín. Nhưng thế thực thực tập đoàn quyết định theo lối bỏ phiếu kín đã tạo ra tình trạng "vô danh chỉ-huy" đưa tới tình trạng vô trách nhiệm và khiến cho Thẩm-Phán Tối-Cao Pháp-Viện dễ bị mua chuộc. Do vậy tình trạng bao che cho các Thẩm-Phán làm lỗi trở thành trầm trọng vì đã có rất nhiều thẩm-phán làm lỗi bị dân chúng oán thán nhưng đã không bị chế tài thích nghi. Chính ủy ban Tư-Pháp định chế Thượng-Nghi-Viện đã phải xác nhận: "Trong ngành Thẩm-Phán tình trạng tham nhũng, thiếu kỷ-cương, thỏa hiệp bao che đã phát triển khiến căn căn công-lý nhiều khi bị nghiêng ngửa (1).

Như vậy, Hội-Đồng Thẩm-Phán hiện nay không có quyền hành gì cả, nếu đa số Thẩm-Phán Tối Cao Pháp-Viện không giữ

(1) Ủy-Ban Tư-pháp định chế Thượng-nghi-viện, "Những khuyết-iểm trong ngành Tư-pháp", Tia Sáng, 20 tháng 8-1974 tr. 1

được sự độc lập và vô tư trong khi phán đoán, thì hầu hết thẩm phán xử án, cũng không giữ được sự độc lập và, vô tư trong khi xét xử vì các áp lực về thuyên chuyển, thăng thưởng v.v.. Về điểm này dân-biểu Nguyễn-Trọng-Nho đã kể lại trường hợp có một vị Thẩm-Phán cho Ông biết rằng năm nào phiếu điểm của vị Thẩm-Phán này cũng được phê tốt và được điểm rất cao, nhưng đã 8 năm qua vị này chưa hề được thăng trật có nghĩa là đa số các vị Thẩm-Phán Tối-Cao Pháp-Viện không muốn cho vị này thăng trật. Khi vị này về Saigon hỏi các Vị Thẩm-Phán Tối-Cao Pháp-Viện thì được cả 9 vị Thẩm-Phán Tối-Cao Pháp-Viện đều cho biết "Chính tôi bỏ phiếu thăng trật cho anh, nhưng người ta ghét anh vì vậy Anh đã lâu không được thăng thưởng, mong anh thông cảm" (1). Tình trạng này nếu kéo dài sẽ xô đẩy tất cả các Thẩm-Phán thanh liêm trong sạch vào con đường mà các bậc đàn anh "khả kính" đã đi qua.

Tuy nhiên, một vấn đề được đặt ra là : Các Thẩm-Phán khi đã được độc lập rồi, có phương thức nào bảo đảm sự vô tư của Thẩm-Phán vì sự độc lập chỉ là điều kiện cần, chứ chưa phải là điều kiện đủ để cho các vị Thẩm hành xử nhiệm-vụ hoàn toàn vì ích lợi chung. Chúng ta sẽ xét cái loại chế tài hiện hành sau đây xem có đủ hữu hiệu bảo đảm sự vô tư của Thẩm-Phán chăng ?

1.- Chế tài kỷ-luật và hình sự :

Theo qui chế hiện-hành, nếu một Thẩm-Phán phạm lỗi người dân không thể đứng ra truy tố một Thẩm-Phán như trường hợp một tư nhân đối với một tư nhân hay đối với công chức khác. Nan nhân phải làm đơn đến Ông Chủ-Tịch Tối-Cao Pháp-Viện hay Ông Chánh nhất Tòa Thượng-Thẩm (nếu là Thẩm-Phán Xử án), Tổng-Trưởng Bộ Tư-Pháp hay Ông Chương-Lý Tòa Thượng Thẩm (nếu là Thẩm-Phán Công-Tố) để cáo giác một hành vi bất xứng hay sự phạm pháp của một Thẩm-Phán. Các cơ-quan hữu-quyền này sẽ cho điều tra và sẽ quyết định hoặc cho xếp hoặc áp dụng một trong hai đường lối : Truy tố về kỷ luật hay truy tố về hình sự (Foursuite disciplinaire ou poursuite pediclaire d'ordre delictuel).

(1) NGUYỄN-TRỌNG-NHO, Dân-Biểu, Phỏng-Vấn (Saigon : 8-9-1974)

Từ ngày Việt-Nam được độc lập năm 1949 với sự xuất hiện của các Tòa Nam Án đến nay, Bộ Tư-Pháp và Tối Cao Pháp-Viện chỉ cho truy tố về kỹ-luật mà thôi, chứ chưa có Thẩm-Phán nào bị truy-tố về mặt hình.

Giám-sát viện từ ngày thành-lập (1968) đến nay cũng chưa hề điều tra một vi Thẩm-Phán nào, mặc dù đã có hơn 800 viên chức Hành-Chánh, quân-Đội và Cảnh-Sát bị đề nghị áp dụng biện-pháp trừng phạt.

Những sự kiện trên đây có đủ để biện minh rằng các vi Thẩm-Phán không hề phạm lỗi về mặt hình sự ? Thực tế đã cho thấy, dân chúng và các vi dân cứ đã từng tố giác các vi-phạm về hình sự của các vi Thẩm-Phán tại Phan-Thiết, Biên Hoà, Đà-Lạt, Bình-Tuy v.v.. Riêng vụ Đà-Lạt, vì có luật sư đoàn tích-cực can thiệp nên vi Biện-ly bắt giam trái phép Nghị-viên Nguyễn-Văn-Thành (Luật-sư tập-sự) đã chỉ bị thuyên chuyển mà thôi. Nếu Nghị-viên Nguyễn-Văn-Thành không phải là Luật-sư Tập-sự, chắc chắn sẽ bị giam giữ một thời gian khá lâu nhất là khi có sự toa rập giữa ba vi Biện-ly duyệt thẩm và chánh án ngồi xử !

Như vậy, vi thủ-tục án-dịnh nguyên-tắc cáo giác không hợp lý và vì lý do người dân khó tìm được bằng chứng để dẫn chứng trước tòa án đã khiến cho các Thẩm-phán phạm tội không bị trừng phạt tương xứng.

2.- Trách nhiệm về dân sự.-

Thẩm-phán chỉ chịu trách nhiệm dân sự qua một tổ quyền đặc biệt gọi là khiếu-tố Thẩm-Phán (prise à partie des juges). Sự khiếu-tố Thẩm-Phán được qui định trong Bộ Luật Dân-sự và Thương sự Tổ-tung ban hành ngày 20.12.72 từ điều 322 đến 330. Theo điều 322, có 4 trường hợp khiếu tố thẩm phán, nhưng có 2 trường hợp đáng lưu ý sau đây :

1.- Nếu bị chỉ trích là đã cố hành vi gian trá, gian lận phù lạm hay đã cố tình phạm lỗi nặng nề nghề nghiệp trong khi thẩm cứu hoặc xét xử vụ kiện.

2. - Nếu không chịu xử. -

Theo điều 326, đương sự nào muốn khiếu-tố Thẩm-Phán phải làm đơn xin phép Chánh-Nhất Tòa Thượng-Thẩm. Nếu Chánh Nhất không cho phép đương sự có quyền thỉnh cầu Tối-Cao Phép-Viện xét định lại. Đương sự bị bác đơn sẽ bị phạt một số tiền và dân sự từ 5.000\$ đến 50.000\$.

Theo điều 327 và các điều kế tiếp, sau khi được phép khiếu tố, đương sự được quyền nộp đơn tại phòng Lục-Sự. Nếu trong đơn dùng lời lẽ có tính cách lăng mạ đương sự sẽ bị phạt dân-sự từ 5.000\$ đến 50.000\$ và Luật-sư thảo đơn sẽ bị trừng phạt về kỷ-luật !

Nguyên đơn bị bác đơn khiếu-tố Thẩm-Phán, sẽ bị phạt từ 5.000\$ đến 50.000\$ chưa kể quyền đòi bồi thường thiệt hại của Thẩm-Phán bị khiếu-tố.

Với hàng rào "phạt vạ" trên đây, người dân thường sẽ e ngại không dám phát động thủ-tục khiếu-tố Thẩm-Phán. Luật-sư thường thường ít muốn gây thù chuốc oán với tập thể Thẩm-Phán vì sợ bị "trù ẻo" trong các vụ kiện tại các Tòa án. Và lại việc suy đoán rộng rãi về tính-cách "lăng mạ" trong đơn khiếu tố sẽ khiến luật-sư cũng e dè khi nhận lãnh nhiệm-vụ làm đơn khiếu-tố.

Vì thủ-tục quá khó khăn, vì tâm lý của người dân Việt-Nam là hoài nghi trước truyền thống "Huyền bính huyền, Phủ bính phủ" nhất là trong một tập thể khép kín như ngành Tư-Pháp. Vì vậy từ khi nền Tư-Pháp Quốc-Gia Việt-Nam được thành lập (1949) đến nay, chưa có một vụ khiếu-tố Thẩm-phán nào.

Sau khi xét trách nhiệm về kỷ-luật, về hình sự và dân sự của các Thẩm-Phán, chúng ta nhận thấy nếu các vị lãnh đạo ngành Tư-Pháp có y bao che cho các vị Thẩm-Phán lạm quyền thì người dân sẽ không thể cầu cứu với một cơ-quan nào khác. Trong thời Pháp Thuộc người Pháp dùng cơ quan Tư-Pháp như

một công-cụ để đập tắt phong trào chống đối chính-phủ thuộc địa nên đã dành cho cơ quan tư-pháp nhiều ưu quyền hầu như có cả quyền bắt khả xâm phạm. Đến nay, dù Việt-Nam đã có hơn 1/4 thế kỷ được độc-lập, nhưng ngành tư-pháp hầu như có rất ít sự cải tiến về thủ-tục, về cơ cấu và nhân sự. theo sát với trào lưu tiến bộ của xã hội dân-chủ để lấy lại lòng tin của dân chúng.

Người ta đã không ngạc nhiên khi thấy có rất nhiều điều khoản trong các Bộ Hình-Luật, Dân-Luật, Thương luật, Hình-Sự Tố-Tung, Dân sự và Thương Sự Tố-tung, không được tiến bộ ; không đáp ứng nhu cầu của một Quốc-Gia đang đối phó với một cuộc chiến tranh mang nặng khía cạnh tâm-lý chính-trị để tranh thủ nhân tâm. Thực vậy, 5 Bộ luật này được ban hành bằng sắc-luật trong khung cảnh của Luật ủy-quyền số 005/72 ngày 28.6.72 ; Trước đó, những Bộ Luật này đã được soạn thảo bởi các chuyên-viên luật-pháp mang nặng tinh-thần bảo thủ của người công-chức. Nó không được hình thành qua những cuộc mổ xẻ bàn cãi của các đại-diện dân cử tại diễn đàn Quốc-Hội, nên xét về khía cạnh nội-dung những bộ-luật này vẫn chỉ là sản-phẩm của Hành-pháp. Sự kiện này đã làm mất ý nghĩa của sự phân quyền và phân nhiệm đã được minh thị tại điều 3 Hiến-Pháp và bằng bạc hiện hữu trong toàn bản văn Hiến-pháp 1/4/67.

Để giữ cho ngành Tư-pháp được độc lập nhưng không tiến tới tình trạng độc đoán, điều 3 Hiến-pháp 1967 khi ấn-định nguyên-tắc phân-quyền giữa ba cơ quan Lập Pháp, Hành-Pháp và Tư-Pháp, cũng đã qui-định rằng ba cơ quan công quyền này phải hoạt-động phối hợp và điều hoà để thực hiện trật tự xã hội và thịnh-vượng chung trên căn bản tự do, dân chủ và công-bằng xã-hội. Hiến-pháp 1967 đã không có một điều-khoản nào cho phép Quốc-Hội kiểm soát việc làm của cơ quan Tư-pháp cho nên các dân-biểu Nghị-sĩ chỉ dùng phương tiện duy nhất là diễn đàn quốc-hội để chỉ trích các hành vi lộng quyền của các vị Thẩm-Phán. Sự chỉ trích này đã tỏ ra không hữu hiệu vì tập thể hiến-pháp luôn luôn áp dụng phương thức "mũi ni che tai" trong truyền thông khép kín cố hữu.

Trên nguyên-tắc, ngành tư-pháp chịu sự kiểm soát của Giám-Sát Viện. Theo điều 88 Hiến-pháp 1967 và điều 1 luật số 009/68 ngày 23.10.1968 về tổ-chức và điều hành giám-sát viện, Giám-sát viện có thẩm quyền và nhiệm-vụ :

1.- Thanh-tra, kiểm soát và điều-tra nhân-viên các cơ quan công-quyền và tư-nhân đồng phạm hay tòng phạm và mọi hành-vi tham nhũng, đầu cơ, hối mại quyền thế hoặc phương hại đến quyền lợi quốc-gia.

2.- Thẩm tra kê toán với các cơ quan công quyền và hợp doanh.

3.- Kiểm kê tài-sản các nhân-viên các cơ quan công quyền kể cả Tổng-Thống, Phó Tổng-Thống, Thủ-Tướng, Dân-Biểu Nghị-Sĩ, Chủ-Tịch Tối-Cao Pháp-Viện.

4.- Đề nghị các biện-pháp chế tài về kỷ luật đối với nhân viên công quyền phạm lỗi hoặc yêu cầu truy tố đường sự ra trước Tòa-án có Thẩm-quyền.

Điều 77 nội-quy Giám-Sát-Viện chung quyết ngày 18.11.1968 và tu chính ngày 18.1.1969 đã qui định như sau :

"Trong trường hợp Hội-Đồng Viện quyết nghị chế tài về kỷ-luật các nhân-viên phạm lỗi hoặc cải thiện tác phong của các nhân-viên công-quyền và lễ lỗi làm việc của cơ quan bị thanh-tra hoặc điều-tra, Chủ-tịch giám-sát viện sẽ chuyển hồ sơ nội-vụ đến các giới chức kể sau cùng với các đề nghị thích nghi :

- Tổng-Thống : Đối với nhân-viên Hành-Pháp Cấp Tổng, Bộ, Thủ-Trưởng, Thẩm-Phán Công-Tố, Tỉnh-Trưởng và Sĩ quan Cấp Tướng.

- Chủ Tịch Thượng-Nghị-Viện : đối với Nghị-Sĩ và nhân viên trực thuộc Thượng-Nghị-Viện.

- Chủ-Tịch Hạ-Nghị-Viện : đối với Dân-biểu và nhân viên trực thuộc Hạ-Nghị-Viện.

- Chủ-Tịch Tối Cao Pháp-Viện : Đối với Thẩm-phán xử án và nhân-viên trực thuộc.

- Thủ-Tướng Chánh-Phủ : Đối với các Đại-diện dân cử cấp Tỉnh và Xã và nhân-viên Hành-Pháp từ cấp Tổng Giám-Đốc, Quan-Trưởng và Sĩ-Quan cấp Tá trở xuống".

Dù được ban cấp những quyền hạn kể trên, nhưng căn bản pháp-qui của cơ chế Giám-Sát-Viện đã không cho phép cơ-quan này chu toàn được nhiệm-vụ trao phó. Một vài nguyên-tắc pháp lý chính yếu gây ra tình trạng bất lực của Giám-Sát-Viện nhất là bất lực đối với cơ quan tư-pháp có thể kể sau :

1)- Theo Hiến-pháp 1967 điều 89 và 90 mà luật số 009/68 tại các điều 3, 5 và 39 Giám-Sát-Viện gồm 18 Giám-sát viên, một phần ba do Quốc-Hội, một phần ba do Tổng Thống và một phần ba do Tối-Cao Pháp-Viện chỉ định.

2)- Nhiệm-kỳ của Giám-Sát viên là 4 năm và có thể được tái bổ nhiệm.

3)- Mãn nhiệm-kỳ, Giám-Sát viên nguyên là công chức đương nhiên hỏi ngạch cũ nếu có đơn xin.

4)- Giám-sát-viên chỉ có quyền đề nghị biện pháp chế tài kỷ-luật hoặc yêu-cầu truy tố nhân viên phạm lỗi ra trước tòa án Thẩm-quyền.

5)- Giám-sát viên có quyền công-bố kết quả cuộc điều-tra, thanh tra và kiểm soát kế toán bằng mọi phương tiện hữu hiệu.

Nhân số Giám-sát viên chỉ có 18 vị, trong khi mọi cuộc thanh tra và điều-tra hay kiểm soát kế toán đều phải do ít nhất hai Giám-Sát-Viện thuộc thành phần khác nhau thực hiện, khiến cho các vị Giám-sát có khuynh hướng chú trọng điều tra những vụ tố-cáo để tìm ra bằng chứng, hơn là đi tìm bằng chứng phạm lỗi của các vị Thẩm-Phán. Ngoài ra vì nhiệm kỳ của các Giám-Sát viên quá ngắn, khiến các vị này e ngại khi trở về đời sống thường dân, hoặc hỏi ngạch cũ, sẽ bị các Thẩm Phán công tố hoặc Thẩm phán xử án trả thù.

Trở ngại quan yếu nhất là Giám-Sát viên chỉ có quyền đề nghị biện-pháp chế tài và yêu-cầu truy tố chứ không có quyền quyết định các biện-pháp chế tài, buộc các cơ quan khác phải tuân hành quyết định này, hoặc có quyền đứng đơn truy tố các Thẩm-Phán xử-án trước một loại Tòa án đặc biệt.

Luật cho phép Giám-sát-viên công bố kết quả cuộc điều tra, nhưng không minh định rõ thể thức công-bố khiến cho phương thức này đã không được xử dụng đúng mức trong thời gian qua, vì hầu như mọi phương tiện truyền thông đều do Hành-pháp nắm giữ kể cả nền "báo chí tự ý đợc bỏ" hiện nay.

Về phương diện nghiên cứu đối chiếu (1) ta nhận thấy hầu hết các quốc-gia trên thế-giới đã thành-lập các định chế để kiểm soát nhanh chóng và hữu hiệu hoạt-động của các viên chức công quyền hầu bảo-vệ người dân tránh khỏi các sai lầm và thiên-lệch của các cơ quan công quyền nhất là trong lãnh vực tư pháp. Các định-chế này tuy mang những danh từ khác nhau, nhưng đều có các nhiệm vụ tương tự như nhau : Ở Thụy-Điễn có định chế OMBUDSMAN, ở Nga Sô có PROKOURATURA (Viện Kiểm-Soát Nhân-Dân Tối-Cao Sô-Viêt).

Định chế OMBUDSMAN (Giám-Sát-Viện) xuất hiện đầu tiên năm 1809 tại Thụy-Điễn và ngày nay đã được nhiều quốc-gia mô phỏng như tại các xứ Bắc Âu, : Phần-Lan (1919) Đan-Mạch (1953) Na-Uy (1952) tại các Xứ Âu-Mỹ : Tây-Đức (1956) Tân-Tây-Lan (1962) Anh quốc (1967) đảo Mauria (1968) Pháp quốc (1973) và rất nhiều tiểu-bang tại Gia-Nã-Đại, Hoa-Kỳ.

Các vi OMBUDSMAN do quốc-hội bầu ra có nhiệm-vụ "Kiểm soát việc thi hành luật-lệ của các Thẩm-Phán, kể các Thẩm-Phán Tối-Cao Pháp-Viện và Pháp-định Hành-Chánh Tối-Cao. Điều tra

(1) LÊ-VĂN-THẬN, "Định chế công-quyền đối chiếu", Giảng thuyết (Saigon : Trường Quốc-Gia Hành-Chánh năm 1973), tr. 15.

hoạt-động của tất cả các cơ quan hành-chánh và tư-pháp khi nhân được đơn khiếu tố từ dân chúng hay khi chính vị OMBUDSMAN biết được qua báo chí, dư-luận.

- Thanh-tra định-kỳ hay bất thường tất cả các cơ quan công-quyền nhất là Toà-án. Mỗi lần thanh-tra, vị OMBUDSMAN có thể báo trước hay không cần báo trước cho cơ quan liên-hệ.

- Trong các cuộc điều-tra và thanh-tra, vị OMBUDSMAN có toàn quyền xem xét tất cả mọi hồ sơ (đủ mặt) và dự mọi cuộc thảo-luận của các Tham-Phán và các viên-chức hành-chánh với tư cách một quan sát viên." (điều 96 đến điều 101 Hiến-Pháp Thụy-Điển 1954).

Về thủ-tục khiếu-tố, tất cả mọi người đều có quyền khiếu nại với vị OMBUDSMAN : một công dân khiếu nại về một công chức, một công chức về một công chức, một luật-sư về một thẩm-phán... Thủ-tục rất dễ dàng không câu nệ hình thức.

Nếu sau khi điều-tra mà xét thấy viên chức bị khiếu nại quả thật có lỗi, vị OMBUDSMAN sẽ gọi cho đương sự một văn kiện qui trách và khuyến nghị.

Nếu lỗi nặng, vị OMBUDSMAN sẽ lập thủ-tục để truy tố ra toà. Đương sự có quyền biện minh về quyết định này.

Vị OMBUDSMAN lập những phúc-trình thường niên hay đặc biệt để trình Quốc-Hội. Ủy-Ban luật-pháp của Quốc-Hội sẽ nghiên cứu và phúc-trình lại cho Quốc-Hội. Bản phúc-trình được phổ-biến là một áp-lực hữu hiệu đối với các viên-chức bị phạm lỗi và cũng là phương thức để ngăn ngừa các sự lạm quyền xảy ra nhất là trong ngành tư-pháp.

Vậy các nhà Lập-pháp Việt-Nam cần tăng quyền hạn cho Giám-Sát-Viện, ấn định lại nhiệm-kỳ của các Giám-Sát viên chẳng hạn muốn trở thành Giám-sát viên phải đủ 40 tuổi nhiệm kỳ là 15 năm. Như thế khi hết nhiệm-kỳ, các Giám-Sát viên thuộc thành phần công-chức cũng đã đến tuổi về hưu. Để tránh

Giám-sát viên có thể trở thành độc-áoán, luật có thể qui-định những nguyên-tắc cần thiết để Quốc-Hội thường xuyên theo dõi được việc làm của cơ quan này như tại các Quốc-gia tân tiến có định chế tương tự.

Với thể thức tuyển chọn và qui chế Thẩm-Phán như vừa trình bày ; với các thành tích hoạt-động trong thời gian qua, Tối Cao Pháp-Viện đã thực sự tạo được niềm tin nơi quần chúng hay không ? Chúng ta sẽ đề cập đến vấn đề này trong đoạn II sau đây.

TIẾT II

I HÀM QUYỀN VÀ THÀNH TÍCH HOẠT-ĐỘNG CỦA TỐI CAO PHÁP-VIÊN THUỘC PHẠM VI CHÍNH-TRỊ.

Nhiệm-vụ chính-trị của Tối-Cao Pháp-Viện được qui định tại Điều 81 Hiến-Pháp 1967 và Điều 2 Luật 007/68 như sau :

- Giải thích Hiến-Pháp.
- Phán quyết về tính cách hợp-hiến hay bất hợp-hiến của các đạo-luật, sắc-luật, tính cách hợp-hiến và hợp pháp của các sắc-lệnh, nghị-định và quyết-định hành chánh
- Phán quyết về việc giải tán một chính đảng có chủ-trương và hành-động chống lại chánh thể Cộng-Hòa.
- Lập danh sách ứng-cử-viên Tổng-Thống và Phó Tổng-Thống, kiểm soát tính cách hợp thức của cuộc bầu cử và tuyên bố kết quả.

Chúng ta sẽ lần lượt tới các công-tác chính yếu mà Tối-Cao Pháp-Viện đã thực hiện trong thời gian qua liên quan đến các nhiệm-vụ trên đây.

Mục I. - Việc giải-thích Hiến-Pháp :

Sự bất đồng quan điểm giữa hai viện của Quốc-Hội hay giữa cơ quan Lập-Pháp và Hành-Pháp dẫn tới việc yêu cầu Tối-Cao Pháp-Viện giải thích một hay nhiều điều khoản của Hiến-Pháp. Luật số 007/68 cho phép Tổng-Thống, Chủ-Tịch Thượng Nghị-Viện, Chủ-Tịch Hạ-Nghị-viện, 1/3 Tổng số Nghị-Sĩ hoặc 1/3 Tổng-số Dân-Biểu được quyền yêu cầu Tối-Cao Pháp-Viện giải-thích Hiến-Pháp. Để tìm hiểu mức độ phân quyền và phân nhiệm, chúng ta sẽ chỉ đề cập tới những phán quyết chi phối tương quan giữa Lập-pháp và Hành-pháp.

A. - Phán quyết ngày 31.1.1969 :

Điều 46 Hiến-pháp 1967 không minh thị cho phép Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hoa có quyền yêu cầu Quốc-Hội phúc nghị về dự luật ngân-sách. Vì vậy khi Tổng-Thống Nguyễn-Văn Thiệu yêu cầu Quốc-Hội lưỡng viện phúc nghị Dự-luật Ngân-Sách năm 1969, 22 Nghị-sĩ yêu cầu Tối-Cao Pháp-Viện giải-thích Điều 46 Hiến-pháp để xác định xem "Tổng Thống có quyền yêu cầu Quốc-Hội phúc nghị Dự-luật ngân-sách hay không".

Tối Cao Pháp-Viện đã phán quyết như sau : "Chiếu điều 43, 44, 45 và 46 Hiến-Pháp, Tổng-Thống có quyền yêu cầu Quốc-Hội phúc nghị Dự-Luật Ngân-Sách Tự-ý đối với một hay nhiều chương mục Ngân-Sách Thuộc Hành-Pháp và chỉ theo sự yêu cầu của các quyền độc lập khác đối với chương mục Ngân-Sách thuộc các quyền này. "

B. - Phán quyết ngày 13.2.1969. -

Hai mươi chín Nghị-Sĩ yêu cầu Tối-Cao Pháp-Viện giải-thích điều 44 và 45 Hiến-Pháp nhằm giải quyết vấn đề : "Thông-diệp ngày 3.2.69 tu chính văn-kiến xin phúc-nghị ngày 9.1.69 của Tổng-Thống có còn trong thời hạn hiến định không ?

Tối Cao Pháp-Viện đã phán quyết như sau :

"Việc cứu xét vấn đề nêu trên thuộc Thẩm-quyền của Quốc-Hội là cơ quan được điều 45 giao phó nhiệm-vụ giải-quyết Thông-Điện của Tổng-Thống xin phúc nghị... và theo nguyên-tắc phân-quyền, Tối-Cao Pháp-Viện không thể giải-quyết một vấn-đề thuộc thẩm quyền của Quốc-Hội. Vậy việc xét định Thông-Điện ngày 3.2.1969 của Tổng-Thống còn hay không còn trong thời hạn dự liệu nơi điều 44 và 45 của Hiến pháp không đặt thành vấn đề giải-thích Hiến-pháp".

C. - Phán quyết ngày 13.6.69.-

Ba mươi ba Nghị-Sĩ yêu cầu giải thích Hiến-pháp về vấn-đề : "Tổng-Thống có quyền ban hành một Dự luật chưa được Quốc-Hội chung quyết về nội dung hay không ?"

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

D. - Phán quyết ngày 19.8.69.-

Lưỡng-Viện Quốc-Hội yêu cầu giải thích điều 45 Hiến-Pháp với vấn-đề do Quốc-Hội đặt ra là :

" Sau phần chung quyết, khi dự-luật đương nhiên thành luật và được gọi lên Tổng-Thống để ban hành, Tổng-Thống có thể tự ý sửa đổi bản văn đó trước khi ban hành hay không ?

Tối Cao Pháp-Viện đã phán quyết như sau :

"Chiều điều 45 và 81 Hiến-pháp, sau khi Quốc-Hội chung quyết một dự-luật và chuyển đến Tổng-Thống để ban hành nếu không đồng quan điểm với Quốc-Hội về việc giải thích một điều của Hiến-Pháp, Tổng-Thống chỉ có thể ban hành sau khi vấn đề tranh chấp đã được tối cao pháp-viện giải-quyết".

E. - Phản quyết ngày 24.3.70. -

Sau khi 103 dân-biểu ký tên vào một danh sách chấp thuận cho Hành-Pháp truy-tố Dân-Biểu TRẦN-NGỌC-CHÂU, ngày 19.2.70 có 46 Dân Biểu yêu cầu Tối Cao Pháp Viện giải thích điều 37 đoạn 2 Hiến-Pháp như sau :

"Sự chấp thuận của 3/4 Tổng số Dân-Biểu hay Nghị-Cố ghi tại khoản 2 điều 37 Hiến-Pháp (về việc truy tố, bắt giam tập nã một đồng viên) Có phải là do kết quả của một cuộc thảo-luận và biểu-quyết trong phiên họp khoáng đại của viên sở quan chăng ? Một kiến-nghị có 3/4 Tổng số mà không đưa ra phiên họp khoáng đại có giá-trị Hiến-định không ?"

Tối cao pháp viện đã phản quyết như sau :

"- Về hình thức : chấp nhận văn thơ ngày 19.2.70 của 46 dân biểu Hạ-Nghị-Viện xin giải thích điều 37 khoản 2 Hiến-Pháp.

- Về nội dung. Quan niệm rằng sự chấp thuận của 3/4 tổng số dân biểu hay nghị sĩ được đề cập trong điều 37 khoản 2 của Hiến-Pháp là kết quả của một cuộc thảo luận và biểu quyết trong một phiên họp khoáng đại của viên sở quan"

Cũng như các phản quyết của TCPV về việc giải-thích Hiến-Pháp, các phản quyết về việc kiểm hiên và kiểm pháp các văn kiện lập pháp và lập qui có thể giúp ta đo lường mức độ thực thi nguyên-tắc phân quyền và phân nhiệm, nhất là đo lường được tinh thần thượng tôn luật-pháp của cơ quan Hành-Pháp.

Mục II: Việc kiểm Hiến và kiểm pháp các văn kiện
lập pháp và lập qui.

A. VỤ ÁN VỀ VIỆC THUẾ KIỂM ƯỚC :

1. Nguyên do phát sinh phán quyết 12.12.69. Quốc-hội lập Pháp thời Đế Nhất Công-Hòa chiếu điều 42 Hiến-Pháp 1956, đã biểu quyết đạo luật 13/61 ủy quyền cho Tổng-Thống NGÔ-ĐÌNH-DIỆM ký các sắc luật trong vòng 1 năm. Có Tổng-Thống NGÔ-ĐÌNH-DIỆM đã ký sắc-luật 20/61 ngày 29.12.61 thiết-lập thuế kiểm ước. Tại điều 4 của sắc luật này, Tổng-Thống ủy quyền cho Bộ-Trưởng Kinh-Tế và Bộ-Trưởng Tài-Chánh hủy bỏ hay sửa đổi thuế suất tùy nhu cầu.

Ngày 23.10.1969, chiếu sắc luật 20/61 Tổng-Trưởng Kinh-Tế và Tổng-Trưởng Tài-Chánh ký nghị-định liên-hệ, số 1569/BTC/BKT/ND/LB sửa đổi thuế suất của thuế kiểm ước để tăng giá một số hàng nhập cảng. Hậu quả là vật giá gia tăng quá cao và Hạ-Nghị-Viện xúc tiến thủ tục biểu quyết luật bãi bỏ thuế kiểm ước. Tại Thượng-Nghị-Viện, trong phiên họp ngày 25.10.69, Ủy nhiệm cho chủ-tịch Thượng-Nghị-Viện khởi tố tính cách bất hợp hiến Nghị-Định tăng thuế kiểm ước của Liên-Bộ Kinh-Tế, Tài-Chánh.

Theo sự ủy nhiệm của các nghị-sĩ, ông chủ-tịch Thượng-Viện gọi văn-thư ngày 5.11.1969 yêu cầu Tối cao Pháp Viện tuyên phán Nghị-Định số 1569 bất hợp hiến và bất hợp Pháp.

Sau đó, ngày 18.11.1969, Thượng-Nghị-Viện lại thỉnh cầu thêm việc kiểm hiến điều 4 sắc luật 20/61 và Chủ-Tịch Thượng-Nghị-Viện đã vắng mặt trong các phiên xử.

2. Phán quyết của Tối cao pháp viện ngày 12.12.69 trong phần chữ văn, Tối cao pháp viện đã tuyên phán : bác bỏ các khước biện của bộ Kinh-Tế và Bộ Tài-Chánh về văn-đề khuyết-tích nguyên đơn về tư cách khởi tố của Thượng-Nghị-Viện về song tụng và vi phạm nguyên tắc phân quyền.

Ghi nhận rằng Thượng Viện không còn giữ thỉnh cầu nguyên thủy trong đơn khởi tố ngày 5.11.69, tuyên phán đơn này được xem như không có trong hiện-trạng hồ sơ.

Như vậy tối cao pháp viện đã né tránh, không tuyên phán tính cách vi hiến của Nghị-Định 1569, mặc dù trong phần dẫn lý của bản án ngày 12.02.1969, Tối cao pháp viện đã ghi: "Về sắc-luật 20/61, sự ủy quyền phải có hạn định, điều 4 sắc luật 20/61 không thể vượt khỏi khuôn khổ luật 13/61: Quốc-Hội chỉ ủy quyền cho Tổng-Thống chứ không ủy quyền cho Tổng-Trưởng do đó điều 4 sắc luật 20/61 và Nghị-Định 1569 vi hiến".

Tối cao pháp viện đã muốn đẩy trách nhiệm hủy bỏ điều 4 sắc-luật 20/61 sang phía lập pháp qua câu dẫn lý sau đây :

"Trong việc hủy bỏ điều 4 sắc luật 20/61, Quốc-Hội có thể tự sửa đổi bằng hành vi lập pháp".

Mãi gần đến 5 tháng sau đó, nhân khi Nghị-Sĩ NGUYỄN VĂN CHỨC với tư cách công dân, xin TCPV tiêu hủy Nghị-Định 1569, Tối-Cao Pháp Viện mới khẳng định qua phán quyết ngày 5.5.1970 như sau : "Chấp nhận đơn khởi tố và tuyên bất hợp pháp với các hậu quả luật-định Nghị-Định Liên-Bộ số 1569".

Sau phán quyết này, thuế "kiêm ước" được thay bằng "phân suất quân-bình", tuy nhiên mọi công dân đã chịu hậu-qua của việc tăng thuế kiêm ước hơn 7 tháng.

B. VỤ ÁN SINH VIÊN HUỖNH-TẤN-MÃM VÀ CÁC SINH VIÊN KHÁC

1. Nguyên do đưa tới phán quyết ngày 29.4.70 của TCPV.

Đầu năm 1970 sinh viên HUỖNH-TẤN-MÃM biểu tình, bị bắt và bị đem xử tại Tòa Án Quân-Sự Mặt Trận cùng với một số sinh viên khác. Trong phiên xử ngày 20.4.70 Tại Tòa Án Quân-Sự Mặt Trận vùng 3 Chiến-Thuật, Luật-Sư đại diện cho 22 sinh viên bị bắt nêu khúc biện về sắc luật 11/62 thiết

lập Tòa-án Quân-Sự Mặt-Trần, về trực tổ lệnh số 1265 của Bộ Quốc-Phòng, biên bản điều tra của Nha Cảnh Sát quốc gia do thành vi hiến.

Hình viên không nêu được khúc biên trước tòa án Quân-Sự mặt trần nên đã khiếu nại trước TGPV ngày 20.4.70.

2. Tuyên phán của Tối-Cao Pháp Viên :

"Về hình thức, chấp nhận đơn khiếu nại ngày 20.4.70.

Về nội dung, tuyên bố bất hợp hiến trên các điều 3, 4, 5, 9, 12 và 13 sắc luật 11/62. Tuyên bố bất hợp hiến quyết-định truy tố các nguyên đơn vì căn cứ vào những bằng chứng do sự tra tấn, đe dọa, hay cưỡng bách mà có".

Dù vậy, Sinh viên HUYNH-TÂN-MÂM và các sinh viên khác vẫn bị tổng giam và hơn 1 năm sau khi Hiệp-Định Ba Lê được ký kết, sinh viên HUYNH-TÂN-MÂM đã bị đem trao trả cho Mặt trận Giải-phóng miền Nam.

C. VỤ-ÁN QUU-DÂN-BIỂU TRẦN-NGOC-CHAU

"Nguyên do đưa tới phán quyết ngày 5.5.70 của Tối cao pháp viên.

Ngày 19.11.1969, Tổng Thống gửi văn thư yêu cầu Hạ Viện áp dụng thủ tục truat quyền hoặc cho phép Hành Pháp truy tố các dân biểu thân cộng.

Ngày 6.12.69. Hạ viện thành lập Ủy-Ban đặc biệt thu thập tài liệu. Sau đó các dân biểu thân hành pháp đã thu thập được 103 chữ ký của các dân biểu chấp thuận cho hành pháp truy tố dân biểu CHAU.

Ngày 10.2.70 Dân-Biểu CHAU bị nhân viên Công Lực bắt đem truy tố và bị Tòa án quân sự mặt trần vùng 3 xử phạt 10 năm khổ sai. Tại Tòa án quân sự Mặt trần, Dân Biểu CHAU nêu khúc biên và không được chấp nhận nên nhờ Luật-Sư khiếu nại trước TỐI-CAO PHÁP VIỆC Về kiến nghị "của 103 dân biểu bất hợp hiến, về sắc luật 11/62, lệnh truy tố và tổng giam đương sự của Tòa Án Quân Sự Mặt Trần vùng 3 C.T.

Phán quyết của Tối Cao Pháp Viện :

Tối cao Pháp viện đã phán quyết như sau :

- Về hình thức : "Đề Ông Chủ-Tịch Hạ-Nghị-Viện ra ngoài vụ chấp nhận đơn khiếu nại ngày 2.3.70 của nguyên đơn chống quyết định của tòa án QS MT từ chối nạp trình đơn khiếu biện lên Tối Cao Pháp Viện.

- Về nội dung : tuyên-bố bất hợp hiến các điều 3,4,5,9,12 và 13 sắc luật 11/62. Tuyên bố bất hợp hiến quyết-định truy tố dân biểu TRẦN-NGOC-CHAU vì không căn cứ vào trường hợp quá tang phạm pháp và cũng không căn cứ vào sự biểu-quyết chấp thuận của 3/4 tổng số dân biểu trái với điều 37 đoạn 2 Hiến Pháp.

Về việc xin tiêu hủy bản án ngày 2.3.70 của Tòa: Án QSMT cũng như lệnh tổng giam thuộc thu tục phá án".

Bảy tháng sau đó, vào ngày 30.10.70 Ban Phá án Tối Cao Pháp Viện đã tuyên : "phá và tiêu hủy không đi giao án văn của Tòa-Án QSMT V3 CT xử phạt dân biểu TRẦN-NGOC-CHAU 10 năm khổ sai miễn biệt xử vô thẩm quyền đối với lệnh tổng giam ngày 19.2.70 của Bộ Quốc-Phòng.

Trong vụ án sinh viên HUYNH-TÂN-MÃN và vụ án Dân biểu TRẦN-NGOC-CHAU, Hành Pháp đã tỏ lộ thâm ý muốn bỏ tù các sinh viên chống chính phủ và dân biểu TRẦN-NGOC CHAU bất chấp các trở ngại về phương diện pháp lý. Mặc dù đối với Tối cao pháp Pháp viện đã cho rằng việc truy tố Dân Biểu CHAU không thể căn cứ vào trường hợp quá tang phạm pháp cũng không căn cứ vào quyết nghị chấp thuận của 3/4 dân biểu trong phiên họp khoáng đại (phán quyết giới thích Hiến-pháp ngày 24.3.70), nhưng dân biểu CHAU đã bị bắt và vẫn tiếp tục bị giam giữ. Sau phán quyết của ban phá án TCPV ngày 30.10.70

bản án 10 năm khổ sai miễn biệt xứ của Dân biểu TRẦN NGỌC CHÂU coi như không có và việc Hành Pháp vẫn giam giữ Dân biểu CHÂU sau phán quyết này, đã vi phạm trầm-trọng nguyên tắc phân nhiệm và phân quyền.

Nếu thực vậy điều 7 khoản 3 Hiến-Pháp 1.4.67 đã qui định mọi sự câu lưu, phải đặt dưới sự kiểm soát của cơ quan tư pháp và thẩm phán công tố viện chỉ có nhiệm vụ "theo dõi sự áp dụng luật-pháp để bảo vệ trật tự công cộng (điều 78 khoản 3). Như thế Dân-Biểu CHÂU được suy đoán là vô tội cho đến khi bản án xác nhận tội-trạng trở thành nhất định, theo như tinh thần của khoản 8 điều 7 Hiến-Pháp 1967 và "bản án nhất-định" này chỉ có thể do ngành thẩm phán xử án tuyên phán đúng như sự qui định tại điều 76 khoản 1 Hiến-Pháp 1967

Nếu giải thích chặt chẽ điều 78 khoản 3 Hiến-Pháp 1967 thì thẩm phán công tố thuộc Bộ Tư-Pháp là cơ quan Hành Pháp không được quyền ký giấy giam giữ người. Theo đúng nguyên tắc phân quyền và phân nhiệm thì nên để cho thẩm phán công tố viện trực thuộc tối cao pháp viện hậu viên chức này có một thế đứng độc lập trong việc ra lệnh tạm giữ các bị can để điều tra, còn Bộ Tư-Pháp sẽ cử các giới chức phụ-trách việc "theo dõi sự áp dụng luật-pháp để bảo vệ trật-tự công cộng".

Các viên chức này có bốn phân phái thì hànhngiêm chính các bản án đã trở thành nhất định do cơ quan tư pháp xét xử, nếu không sẽ bị truy tố ra tòa án thuộc ngành Tư Pháp

(Tối cao pháp viện) xét xử về tội "không thi hành án văn của cơ quan tư pháp". Nếu áp dụng nguyên-tắc phân quyền và phân nhiệm, theo chiều hướng này thì điều 61 khoản 2 cần được xét lại khi cho phép Tổng Thống có quyền và ân giảm hình phạt các phạm nhân. Quyền này cần được trao cho một Ủy-Ban có đại diện rộng rãi của các ngành Hành Pháp, lập pháp, tư pháp và Giám-Sát-Viện. Nếu trao độc quyền ân xá và ân giảm các hình phạt cho phạm nhân cho Tổng-Thống như đa số các quốc-gia dân chủ khác thường áp dụng, thì sẽ xảy ra rất nhiều sự lạm dụng vì thân bằng quyến thuộc của Tổng Thống sẽ được hưởng sự ân xá nhiều hơn các công dân khác, như vậy trái với nguyên-tắc "mọi công dân phải được bình đẳng trước pháp luật". Danh độc quyền ân xá chỉ cơ quan Hành Pháp sẽ khiến cho cơ quan Tư pháp không tận tâm tận lực trong việc xử án vì họ biết rằng các phán quyết của họ không được thi hành hoặc không thi hành nghiêm chỉnh, vì theo định luật về tâm lý, con người chỉ tích cực khi thấy công việc của mình làm đem lại kết quả cụ thể.

Qua vụ án sinh viên HUYNH TÂN-MÂN và dân biểu TRẦN NGỌC CHÂU, ta thấy cơ quan Hành Pháp muốn bắt ai, muốn thả ai lúc nào tùy thích và việc phân quyền và phân nhiệm chỉ có trên giấy tờ chứ chưa được áp dụng nghiêm chỉnh trên thực tế.

Ngoài những nhiệm vụ bảo hiến kể trên, Tối cao Pháp Viện còn có thẩm quyền phán quyết về việc giải tán một chính đảng có chủ trương chống lại chính thể Cộng-Hòa (điều 81 K.2)

Mục III : Thẩm-quyền giải-tán chánh đảng :

Khi hành xử thẩm quyền này, Tối Cao Pháp Viện sẽ họp khoáng đại toàn viện, các đại diện lập pháp hoặc Hành pháp có thể tham dự để trình bày quan điểm (điều 81 khoản 3 Hiến-Pháp). Những quyết-định của Tối-Cao Pháp-Viện tuyên bố một đạo-luật bất hợp-hiến hoặc giải-tán một chính-đảng phải hội đủ ba phần tư tổng số Thẩm phán Tối Cao Pháp Viện (điều 81 khoản 4 Hiến-Pháp).

Theo Ông TRƯƠNG-TIẾN-DẠT, nguyên Tổng-Thư-Ký Quốc Hội Lập-Hiến 1967, "Việc dành quyền giải-tán chính đảng cho Tối cao pháp viện đã bị Ủy-Ban lãnh đạo quốc-gia phản đối với lý do rằng chỉ có cơ quan Hành pháp mới có đủ yếu tố để xét định xem một chính đảng có đáng bị giải tán hay không. Nhưng quan điểm của Ủy-Ban lãnh-đạo Quốc-Gia đã bị đa số Dân-Biểu Quốc-Hội Lập-Hiến bác bỏ. Các nhà lập hiến cho rằng nếu trao quyền giải tán chính đảng cho Hành-Pháp các chính đảng đối lập sẽ gặp nguy cơ là sẽ dễ dàng bị giải tán. Còn về những yếu-tố mà cơ quan Hành-Pháp có thẩm quyền để nắm đủ, cơ quan Hành-Pháp sẽ chuyển những yếu-tố, những bằng cớ đó tới Tối-Cao Pháp-Viện để cơ quan này có đủ tài liệu hồ sơ đăng phán xử. Tối Cao Pháp Viện là một cơ quan Tư Pháp, ít có màu sắc chính-trị. Bởi thế việc trao cho Tối Cao Pháp Viện thẩm quyền giải tán chính đảng, chúng tôi nghĩ rằng có phần hợp lý. Nếu số phận của các chánh đảng, nhất là những chánh đảng đối-lập, lại được trao vào tay chính quyền, thì không khác nào một trong hai bên tranh-tung lại được giữ vai-trò quan tòa xét xử" (1)

Như vậy việc giải-tán một chánh đảng cũng phải tiến-hành qua một thủ-tục pháp-lý khó-khăn, vì việc đưa bằng cớ chứng-minh Một chính đảng có chủ-trương và hành-

(1) TRƯƠNG-TIẾN-DẠT, Hiến-Pháp chú-thích (Saigon : Hoà-bình, 1967) trang 317.

động chống lại chính thể cộng hòa để thuyết phục được 3/4 thẩm phán tối cao phán viện hẳn không phải dễ-dàng. Trường hợp chỉ có hai đảng hoạt-động, các thẩm phán Tối cao pháp viện lại càng thận-trọng hơn trong nhiệm vụ vì e rằng việc giải tán chính đảng đối lập sẽ tiếp tay cho Hành-Pháp một cách quá lộ liễu trong việc thiết-lập một chế-độ độc đảng.

Nếu áp-dụng điều 81 Hiến-Pháp, Hành pháp nếu muốn cũng chỉ có thể triệt-hạ được một vài chính đảng mà thôi vì e ngại những phản ứng mạnh mẽ bất lợi cho Hành-Pháp. Vì vậy bằng một kỹ-thuật tinh-tế hơn, trong khuôn khổ luật ủy quyền số 005/72 ngày 28.6.72, Tổng-Thống NGUYỄN-VAN-THIỆU đã ban-hành sắc-luật số 60/72 ngày 27.12.72 sửa đổi luật 009/69 ngày 19.6.69 ấn định qui-chế chính đảng và đổi lập chính-trị, đem lại hậu quả hợp với ý đồ của Hành-Pháp từ buổi ban đầu soạn thảo Hiến-Pháp 67. Đó là "quyền giải-tán chính đảng thuộc về Hành-Pháp". Thực vậy thi-hành điều 3 sắc-luật 60/72, Bộ Nội-Vụ đã ban hành nghị-định giải tán tất cả các đảng chính-trị, và trên chính trường, chỉ còn một "đảng dân chủ" của chính quyền "múa gậy vườn hoang" mà thôi.

Một nhiệm vụ quan-trọng khác của Tối Cao Pháp Viện tuy về hình thức có tính cách hành chánh, nhưng về thực-chất nó mang ý-nghĩa quan-trọng về phương-diện chính-trị. Đó là nhiệm-vụ lập danh-sách ứng-cử-viên Tổng-Thống và Phó Tổng-Thống, kiểm-soát tính cách hợp-thức của cuộc bầu cử và tuyên-bố kết-quả. Trong nhiệm-kỳ đầu tiên, Tối-Cao Pháp Viện đã có dịp thực thi nhiệm vụ trên đây qua cuộc bầu cử Tổng-Thống năm 1971.

Mục IV : Cuộc bầu cử Tổng-Thống năm 1971 với các hành vi liên-hệ của Tối-Cao-Pháp-Viện.

I. Nguyên-nhân đưa đến các tranh chấp trong vụ bầu cử tháng 10.1971.

Nhiệm-kỳ đầu của Tổng-Thống NGUYỄN-VAN-THIỆU, Phó Tổng-Thống NGUYỄN-CAO-KỶ chấm dứt vào tháng 10.1971. Ông

Thiệu và Ông Kỳ được du-luận coi là hai nhân-vật "chủ chiến" và dù đứng chung với nhau một liên-danh trong nhiệm-kỳ đầu, nhưng hai ông vẫn có những mối bất hòa. Vì vậy trong cuộc bầu cử Tổng-Thống và Phó Tổng-Thống năm 1971, Ông NGUYỄN-CAO-KỶ đã đứng chung liên-danh với Ông TRƯỜNG-VĨNH-LỄ, Ông NGUYỄN-VAN-THIỆU đứng chung với Ông TRẦN-VAN-HƯƠNG. Ngoài ra liên danh của NGUYỄN QUỐC TRUNG ĐƯƠNG-VAN-MINH được coi là "chủ hòa" cũng có một uy thế đáng kể. Theo các giới quan sát chính-trị lúc tiền-bầu cử, thì nếu cuộc bầu cử được tổ chức trong sạch, một mình liên danh Ông Minh hay một mình Liên danh Ông Kỳ sẽ không thắng nổi Ông Thiệu. Nhưng nếu cả 3 liên danh này tranh cử, vì có lập-trường tương tự, Ông Kỳ sẽ chia bớt phiếu của Ông Thiệu và Ông Minh sẽ đắc cử. Do đó Ông Minh và Ông Kỳ muốn tranh cử trong cuộc chạy đua "tay ba" trong khi Ông Thiệu chỉ muốn tranh đua với một liên danh hoặc Ông Kỳ, hoặc Ông Minh mà thôi. Đường kim Tổng-Thống NGUYỄN-VAN-THIỆU bấy giờ đã dùng kỹ thuật pháp lý qua điều 10 khoản 7 Luật số 009/71 ngày 23.6.71 để lèo lái cuộc bầu cử sao cho có lợi cho mình.

Điều 10 khoản 7 trong đạo-luật này buộc ứng cử viên Tổng-Thống phải được sự giới-thiệu của 40 dân biểu và nghị sĩ hay 100 nghị viên Hội-Đồng Đô, Tỉnh, Thị. Điều-Khoản này đã gây ra nhiều cuộc tố tụng về kiểm hiến sau đây :

II. Chế-độ vụng về của điều 10 khoản 7 và các đơn khiếu nại về cuộc bầu cử.

1. Các tố tụng đối với điều 10 khoản 7 :

a/- Từ ngày 24.6.71 đến 30.6.71, các Ông NGUYỄN-TRẦN, TRẦN-CÔNG-QUỐC, CAO-THỀ-DUNG và LƯƠNG-VAN-THỌ đã nộp đơn yêu-cầu Tối Cao Pháp Viện tuyên bố bất hợp hiến điều 10 khoản 7. Ngoài các lý do cá biệt, các vị vừa kể đã nêu 3 lý do của Ủy-Ban Lãnh-Đạo Quốc-Gia do Ông NGUYỄN-VAN-THIỆU giữ chức vụ Chủ-Tịch nêu ra để chỉ-trích điều 10 khoản 7 của dự-luật bầu cử Tổng-Thống nhiệm kỳ 1967-1971. Ba lý-do của Trung-Tướng NGUYỄN-VAN-THIỆU, Chủ-Tịch Ủy-Ban Lãnh-Đạo

Quốc-gia nêu ra năm 1967 để yêu-cầu Quốc-Hội Lập-Hiến lưu nhiệm hủy bỏ điều khoản này như sau :

1)- Điều 10 khoản 7 vi phạm điều 2 khoản 2 Hiến-pháp 1.4.67 liên quan đến sự bình đẳng của các công dân(1) ở đây là việc tước bỏ quyền ứng cử.

Điều 10 khoản 7 vi phạm điều 13 khoản 2 Hiến-Pháp vì nó hạn chế quyền bầu cử của công dân (2).

2)- Điều 10 khoản 7 đi ngược lại nguyên-tắc dân-chủ vì hạn chế quyền bầu cử và ứng cử tức là phản bội quyền lợi của người công dân, chủ ủy.

3)- Điều 10 khoản 7 không hợp lý vì:

- Gạt bỏ đại-diện dân cử cấp xã
- Tạo độc quyền ứng cử vì có thể xảy ra trường hợp hầu hết các đại diện dân cử chỉ giới-thiệu một liên-danh.

b/- Trong vụ tranh tụng về điều 10 khoản 7 của Luật 09/71, Đại-Diện Hành-Pháp và kết-luận của Ông Chương-Lý trong khi bình vực điều 10 khoản 7 đã cho rằng Hiến-Pháp không có điều-khoản nào cấm chỉ thủ tục giới thiệu. Và lại, Hiến-Pháp đã ủy quyền cho Quốc-Hội, nên quyết-định bác bỏ sự giới thiệu trong năm 1967 hay chấp nhận nguyên-tắc giới-thiệu trong năm 1971 là quyết-định của cơ quan lập pháp.

(1) Điều 2 khoản 2 Hiến-pháp : "Quốc-gia chủ-trương sự bình đẳng giữa các công dân không phân biệt nam nữ, tôn giáo, sắc tộc, đảng phái. Nông bap thiếu số được đặc-biệt nâng đỡ để theo kịp đa tiến hoa chung của dân tộc.

(2) Điều 13 khoản 2 Hiến-pháp : Mọi công dân đều có quyền bầu cử, ứng cử và tham gia công vụ trên căn bản bình đẳng theo điều kiện và thể thức luật định.

c/- Ngày 13.7.71, Tối-Cao Pháp-Viện đã tuyên phán như sau :

Về hình thức chấp nhận đơn khởi tố của các Ông NGUYỄN-TRẦN, TRẦN-CÔNG-QUỐC, CAO-THÉ-DUNG và bác đơn khởi tố của Ông LƯƠNG-VAN-THO vì không nại đơn từ cách nào.

Về nội-dung : Bác cả 4 đơn khởi tố.

Dưới án văn này có ghi ý-kiến riêng của Ông TRẦN-MINH-TIỆT, nguyên chủ-tịch Tối-Cao Pháp-Viện nhiệm kỳ 1969-1970. Theo thẩm phán TRẦN-MINH-TIỆT, điều 10 khoản 7 Luật 009/71 đã vi phạm điều 2 khoản 2, điều 13 khoản 2 và tinh thần chung của Hiến-Pháp. Thẩm Phán Tiết đã không đồng ý với phán quyết trên đây của Tối Cao Pháp viện.

Để giải-thích về phán quyết trên đây, trong phần dẫn lý của án văn, Tối-Cao Pháp-Viện cho rằng : "nhiệm vụ của Tối Cao Pháp-Viện không phải là xét vấn-đề nên hay không nên có điều khoản này mà xét về tính cách hợp hiến hay vi hiến. Các điều-khoản của Hiến-Pháp nói về quyền bình đẳng, tự do ứng cử, bầu cử của Ông dân cử nói lên tính cách tổng quát còn các điều khoản qui định nhiệm vụ Nghị-sĩ, Dân-Biểu, Nghị viên không nói đến chỗ không cần. Vậy điều 10 khoản 7 không vi hiến".

2. Các khiếu-nại về cuộc bầu cử :

Trong lần niêm yết danh sách các liên danh ứng cử Tổng Thống và Phó Tổng-Thống lần thứ nhất không có liên-danh NGUYỄN-CAO-KỶ, TRƯƠNG-VĨNH-LỄ, vì một số giấy giới thiệu của nghị viên cho liên danh này không được chính quyền thị thực chữ ký !

Ngày 13.8.71 sau đó, Ông DUƠNG-VĂN-LONG khiếu nại liên danh NGUYỄN-VĂN-THIỆU - TRẦN-VĂN-HƯƠNG lạm dụng chiếm cả chữ ký giới thiệu của hai thành phần : nghị-viên và dân biểu, nghị sĩ (452 nghị viên, 18 nghị sĩ và 89 dân biểu đã ký giới thiệu).

Ngày 20.8.71, Hội-Đồng TCFV họp xét tính cách hợp lệ của các liên danh. trước Đại-Hội-Đồng, Đại-diện của liên danh KỶ-LỄ tuyên-bố không rút lui và cũng không khiêu-nại. Đại-diện của Liên-danh Minh-Minh thông báo quyết-định rút lui của Liên-danh này. Như vậy căn-cứ nào danh sách niêm yết lần thứ nhất, chỉ còn một liên-danh NGUYỄN-VAN-THIỆU và TRẦN-VAN-HƯƠNG đủ tư cách tranh cử.

Ngày 21-8-70, Đại-hội đồng Tối-Cao Pháp-Viện họp giải quyết các đơn khiêu-nại.

Đối với sự khiêu-nại của Ông ĐƯƠNG-VAN-LONG, Tối Cao Pháp-Viện cho rằng mỗi Liên-Danh chỉ được quyền chọn một trong hai thành-phần: nghị viên, hoặc dân biểu, nghị sĩ để xin chữ ký giới-thiệu. Vậy phải xem là sự giới thiệu của 452 nghị viên vô hiệu đối với hồ sơ của liên-danh Thiệu Hương vì liên danh này đã được hợp lệ với sự giới thiệu của 18 nghị sĩ và 89 dân biểu.

Đối với sự khiêu-nại của Liên-Danh KỶ-LỄ về các giấy giới-thiệu, Tối-Cao-Pháp-Viện cho rằng các giấy giới-thiệu của nghị viên chưa được thi thực của liên danh này được xem là hợp lệ.

Sau đó Đại-Hội-Đồng TCFV cho niêm yết Danh sách các liên danh ứng cử viên Tổng-Thống và Phó Tổng-Thống lần thứ hai với sự tái xuất hiện của Liên danh NGUYỄN-CAO-KỶ và TRƯƠNG-VĨNH-LỄ, cùng với liên danh NGUYỄN-VAN-THIỆU và TRẦN-VAN-HƯƠNG, mặc dù liên danh KỶ-LỄ đã không có tên trong danh sách niêm yết lần thứ nhất và mặc dù liên danh KỶ-LỄ đã không khiêu-nại về sự không có tên trong danh sách niêm yết lần thứ nhất.

Dù có tên trong danh sách niêm yết lần thứ hai, Liên danh KỶ-LỄ đã không ra tranh cử và cuộc bầu cử vẫn được tổ chức với sự tranh cử của liên danh duy nhất NGUYỄN-VAN-THIỆU VÀ TRẦN-VAN-HƯƠNG.

Bác bỏ một số đơn khiếu nại yêu cầu hủy bỏ cuộc bầu cử bất hợp pháp, qua các phiên họp từ ngày 19 đến 22. 10.1971, Tối-Cao-Pháp-Viện đã long-trọng tuyên-bố Liên-Danh-Dân chủ NGUYỄN-VAN-THIỆU và TRẦN-VAN-HƯỜNG đắc cử.

Nhận-xét về diễn-tiến của cuộc bầu cử Tổng-Thống 1971:

Sinh-hoạt chính-trị năm 1971 trở nên sôi động vì điều 10 khoản 7 của dự luật bầu cử Tổng-Thống. Sự trùng-hợp ngộ-nghĩnh là cả dự luật bầu cử Tổng-Thống nhiệm kỳ 1967-1971 lẫn dự luật bầu cử Tổng-Thống nhiệm kỳ 1971-1975 đều có cùng một điều khoản trên (điều 10 khoản 7) với một nội dung giống hệt nhau về nguyên-tắc. Đó là nguyên-tắc giới thiệu. Trong dự luật đầu tiên, điều 10 khoản 7 qui-định một trong những điều-kiện ứng cử Tổng-Thống là phải được sự giới thiệu của ít nhất 30 vị đại diện dân cử (Dân biểu, nghị viên, hội-Đông Đô-Thành, Tỉnh hay Thị-Xã) mỗi đại diện dân cử chỉ có quyền giới thiệu một liên danh. Trong đạo-luật 009/71, lại cũng điều 10 khoản 7 buộc ứng cử viên Tổng-Thống phải được sự giới thiệu của 40 Dân Biểu và Nghị-Sĩ hay 100 nghị viên Hội-Đông Đô, Tỉnh, Thị.

Trong các lý do nêu ra để chỉ-trích điều 10 khoản 7 là vi hiến, Trung-Tướng NGUYỄN-VAN-THIỆU, Chủ-Tịch Ủy-Ban lãnh đạo quốc-gia đã cho biết rõ là điều 10 khoản 7 "tạo độc quyền ứng cử vì có thể xảy ra trường-hợp hầu hết các đại diện dân cử chỉ giới thiệu một liên danh". Thật vậy, nếu Chủ-Tịch Ủy-Ủy-Ban Hành-Pháp Trung-Ương là Thiệu-Tướng NGUYỄN-CAO-KỶ dùng quyền uy sẵn có của mình để "bao thầu" chữ ký giới thiệu của các đại diện dân cử (trường hợp điều 10 khoản 7 của dự luật 1967) trở thành đạo-luật), thì Trung-Tướng NGUYỄN-VAN-THIỆU đứng chung Liên-danh với một người khác. Sẽ không thể ra tranh cử được vào năm 1967. Năm 1971, Trung-Tướng NGUYỄN-VAN-THIỆU đã là đương kim Tổng-Thống, với đầy đủ quyền hành trong tay nên điều 10 khoản 7 của luật 009/71 đã trở thành lợi khí để tạo lấy lợi trong cuộc bầu cử. Vì thế Tổng-Thống NGUYỄN-VAN-THIỆU đã không coi điều 10 khoản 7 là vi hiến mặc

dù bản Hiến-Pháp năm 1967 chưa hề, được sửa đổi bất cứ một điều khoản nào !

Tối cao Pháp viện đã hoàn toàn đồng quan điểm với Cơ quan Hành-Pháp, qua phán quyết ngày 13.7.1971 khi Hiến pháp không minh thị cấm đoán nguyên-tắc giới thiệu ứng cử viên Tổng-Thống của các vị đại diện dân cử nên điều 10 khoản 7 không vi hiến. Các vị "luật gia" của TCPV và của ngành Hành Pháp đã lý luận dựa vào nguyên-tắc của Hình luật "Điều gì luật không cấm thì có thể làm được". Nếu lý luận này được coi là khuôn vàng thước ngọc thì những bản Hiến-Pháp trong tương lai sẽ bao gồm hàng triệu điều khoản cấm đoán và có thể thay thế luôn cho các Bộ Hình-Luật ! Ngoài ra Tối-Cao Pháp-Viện cũng đã tự mâu thuẫn khi cho rằng "sự giới thiệu của 452 Nghị-Viên vô hiệu đối với hồ sơ của Lien-Danh Thiệu-Hương này đã hợp lệ với sự giới thiệu của 18 nghị sĩ và 89 dân biểu". Thực vậy luật 009/71 đầu có cấm liên danh THIÊU-HƯƠNG nhận sự giới thiệu của cả thành phần nghị viên lan dân biểu, nghị sĩ.

Tối cao pháp viện đã không đóng đúng vai trò của mình khi cho rằng "nhiệm vụ của Tối-Cao Pháp Viện không phải là xét vấn-đề NÊN hay KHÔNG NÊN có điều khoản này (điều 10 khoản 7) mà xét về tính cách hợp hiến hay vi hiến. Thực vậy, Hiến-Pháp không phải là Bộ Hình Luật, nó không chứa đựng mọi điều cấm đoán, mà chỉ đề ra một số nguyên tắc căn bản để các cơ-quan công-quyền sinh-hoạt trên căn bản tự do dân chủ và công bằng xã-hội. Vì thế khi xét tính cách hợp hiến của một điều khoản trong các văn kiện lập pháp hay lập qui, nếu bản Hiến pháp không dự trừ, thì Tối-cao Pháp-viện phải căn-cứ vào nguyên tắc thích nghi (nên hay không nên) để xem điều khoản đó có phù hợp với thực tại chính trị hiện hữu hay không. Hiến pháp tại nhiều Quốc-gia tân tiến như Hoa-Kỳ chẳng hạn, đã được giải thích khá linh động theo sự biến chuyển của các điều kiện kinh-tế, xã-hội và lịch-sử. Giáo-sư JOHN P. ROCHE đã cho rằng "Toà án Tối-cao phải được cứu xét như một bộ phận của lãnh vực chính-trị... Điều hành với tư cách đó, tư cách của một cơ quan chính-trị, Toà-án tối cao

đã làm việc như một hội-nghị Hiến-pháp vĩnh viễn, duyệt xét lại tài-liệu cổ xưa về những điểm thiết yếu, chiếu theo những nhu-cầu cấp bách của thời đại mới. Có lẽ vì cảm thấy sự quan trọng của Tòa-án Tối-Cao như một bộ máy điều-chỉnh xã-hội mà các vị Tổng-Thống Hoa-Kỳ từ xưa tới nay theo truyền thống đã dành những chức-vụ tại Tòa-án Tối-cao cho những chính khách già dặn về chính-trị, theo lời cựu Chánh Án HUGHES rằng "Hiến-pháp là những gì thẩm phán nói ra"(1).

Tối-cao Pháp-viện cũng đã bị chỉ trích nhiều khi cho niềm yết danh sách Liên-danh NGUYỄN-CAO-KỶ, TRƯƠNG-VĨNH LỄ trong lần niềm yết lần thứ hai danh sách ứng cử viên Tổng-Thống. Chính hành-vi này đã khiến cho dư luận cho rằng Tối cao Pháp-viện chỉ hoàn toàn làm theo ý muốn của cơ-quan hành-pháp và kể từ cuộc bầu cử Tổng-Thống năm 1971, dân-chúng và các cơ quan công quyền không còn đặt niềm tin nơi Tối-cao Pháp-viện.

Nhận xét chung về vai trò của ngành Tư-pháp trong khuôn khổ nguyên-tắc nhân quyền :

Giáo-sư NGUYỄN-NGOC-HUY đã nhận xét rằng "Tối-cao pháp-viện có khi đã tìm cách né tránh không sử-dụng quyền mình một cách mạnh mẽ để minh xác những chỗ còn mù mờ trong Hiến-pháp, tạo ra một hình ảnh rõ rệt về chế độ Hành-pháp và lập pháp dựa vào đó mà làm việc. Người ta có cảm giác rằng các vị thẩm-phán Tối-cao Pháp-viện một mặt cố bảo-vệ tinh-thần Hiến-pháp, nhưng một mặt cũng cố làm cho cả hai bên Hành-pháp và lập-pháp đều hai lòng. Đó là hậu quả của cách chỉ định thẩm phán Tối-cao Pháp-viện và nhiệm ủy của những vị Thẩm-phán ấy".

Trong năm 1970, đúng vào lúc Thẩm-phán TRẦN-MINH-TIỆT giữ chức vụ Chủ-Tịch Tối-Cao Pháp-Viện, dân chúng đã ghi nhận những phán quyết can đảm của Tối-cao Pháp-viện trong các vụ án Sinh-viên HUỖNH-TẤN-MÃM và vụ của Dân-Biểu TRẦN-NGOC-CHÂU. Tuy nhiên dân chúng đã tỏ ra thất vọng đối với các quyết-định của Tối-cao Pháp-viện liên quan đến cuộc bầu cử Tổng-Thống năm 1971. Nhìn vào số lượng công việc làm của Tối-Cao Pháp-Viện thời gian qua, chúng ta thấy :

- Về phần vụ giải thích Hiến-pháp, từ năm 1968 đến năm 1970 có 6 vụ xin giải thích Hiến-pháp, nhưng từ năm 1971 đến giữa năm 1974 (3 năm rưỡi) chỉ có một vụ.

- Về phần vụ kiểm Hiến : trong 3 năm từ 1968 đến năm 1971 có 31 vụ, nhưng từ năm 1972 đến giữa năm 1974 chỉ có 4 vụ. Các vụ kiểm pháp từ 1972 đến nay cũng chỉ có 6 vụ trên tổng số 24 vụ yêu cầu Tối-cao Pháp-viện kiểm pháp.

Sự giảm thiểu các vụ khởi tố trước Tối-cao pháp-viện liên quan đến phần vụ chính trị của cơ quan này một phần vì số Nghị-Sĩ và Dân-biểu đòi lập tại Thượng và Hạ-nghị-viện quá ít, phần khác vì Tối-cao Pháp-viện đã không còn được dân chúng tin tưởng như trước. Tối-cao Pháp-viện đã không giữ được tư thế độc-lập trong khuôn khổ nguyên-tắc phân quyền do Hiến-pháp ban cấp.

Điều 80 mới của luật tu-chính Hiến-pháp ngày 22-1-1974 không giúp cho Tối-cao Pháp-Viện có một thể chế độc lập hơn khi vẫn dành cho các thẩm phán Tối-cao Pháp-viện một nhiệm kỳ quá ngắn (6 năm). Ngoài ra nếu đa số dân-biểu và Nghị-sĩ ủng hộ Hành-pháp thì đa số các thẩm-phán Tối-cao Pháp-viện do Quốc-hội tuyển chọn sẽ bị lệ thuộc Hành-pháp. Theo điều 80 mới, cứ hai năm Quốc-hội tuyển chọn và Tổng-Thống bổ nhiệm lại 1/3 đã khiến cho nhiệm-kỳ với một số Thẩm-phán trong giai đoạn chuyển tiếp rút ngắn là 2 và 4 năm. Nhiệm-kỳ quá ngắn nên vì nhu-cầu tái cử, đa số thẩm-phán Tối-cao Pháp-viện không muốn làm mất lòng khối đa số tại Quốc-hội. Nếu khối đa số thân hành pháp thì Tối-cao Pháp-viện cũng không muốn làm mất lòng Hành-pháp.

Hiến-pháp 2-4-67 và các đạo-luật trong hơn 7 năm qua chưa xây dựng được định chế hữu-hiệu để kiểm-soát việc làm của các Tham-phán. Xứ án khiến cho quyền lợi của các công dân chưa được bảo đảm đúng mức trước sự lạm quyền của các giới chức này.

x

x x

HẾT - UẬN

Hiện nay tại nhiều Quốc-gia dân-chủ trên thế-giới, nguyên tắc nhân quyền không còn là nguyên-tắc căn bản để hạn chế quyền hành và bảo vệ tự do của dân chúng. Tại nhiều Quốc-Gia, tự do dân chủ được tôn trọng mà không cần áp dụng nguyên tắc phân quyền cố điển :

1)- Tại Thụy-Sĩ : Chế-độ tập quyền được áp dụng tại đây vì mọi quyền hành đều tập trung trong tay Quốc-Hội lưỡng-viện, còn Hội-đồng Hành-pháp chỉ là thừa sai cho Quốc hội. Vậy mà ai cũng công nhận Thụy-Sĩ là Quốc-gia có tự-do thực-sự.

2)- Tại Anh-Quốc, chế-độ Đại-nghị với sự hợp tác quyền hành được áp dụng, đến nỗi người ta coi đó là sự hợp quyền. Quyền tự-do của dân chúng được tôn trọng bắt nguồn từ ý-thức chính trị cao, từ môi trường Quốc-gia có chế độ lưỡng đảng chặt chẽ.

3)- Tại Hoa-Kỳ, nguyên tắc phân quyền được công nhận trong Hiến pháp, nhưng trên thực tế nó không quá cứng rắn. Sinh hoạt chính-trị tạo ra những liên lạc hỗ tương giữa Hành-pháp và lập-pháp. Sự hợp tác này được Tổng-Thống ROOSEVELT long trọng ghi trong thông-diện gửi Quốc-hội : "bằng những cuộc tiến xúc thân hữu, chúng ta đang tạo ra một môi liên lạc vững chắc và thường xuyên giữa lập pháp và Hành-pháp. Văn từ Hiến-pháp công nhận nguyên tắc phân quyền, nhưng việc theo đuổi mục tiêu chung đòi hỏi sự hợp quyền"

Kết như vậy, thuyết phân quyền cũng hẳn chỉ được lý luận trên phương diện pháp lý, không phù hợp với thực-tế chính-trị đòi hỏi sự uyển chuyển của các cơ quan công quyền trước đa tiến bộ chung của Quốc-Gia. Vì vậy ngày nay hầu hết các cơ quan công quyền trong mỗi Quốc-gia đều phối hợp và điều hòa hoạt-động, nghiên hân và quan-niệm phân nhiệm hơn là phân quyền. Chẳng những thế quyền hành pháp thường có ưu thế hơn các cơ quan công quyền khác. Sự ưu-thế này được giải thích bởi các lý do sau đây :

1)- Những đòi hỏi nội bộ của nền dân chủ hiện đại:

Ngày nay với quan niệm "Quốc gia an-lạc" thay thế cho quan niệm "Quốc gia cảnh bị", Chính-quyền đã phải can thiệp sâu rộng vào các lãnh vực kinh-tế văn hoá và xã-hội. Do đó cơ quan Hành-pháp phải cần có nhiều quyền hành để phát triển hữu-hiệu mọi sinh-hoạt của Quốc-gia.

2)- Những cuộc khủng hoảng liên tiếp xảy ra trên thế giới :

Tại Quốc-nội cũng như tại Quốc-ngoại, những cuộc khủng hoảng liên tiếp xảy ra, nên cần có cơ quan Hành-pháp với nhiều quyền hành để ứng phó kịp thời với các biến chuyển.

3)- Sự phát triển các phương tiện truyền thông :

Qua sự phát triển các phương tiện truyền thông như báo chí, truyền thanh, truyền hình, Hành-pháp có cơ hội lắng nghe thường xuyên nguyện vọng của dân chúng, đồng thời công bố rộng rãi và nhanh chóng cho dân chúng hiểu rõ chính sách của chính-phủ. Vì vậy vai trò kiểm soát chính phủ của các quyền khác trở thành thứ yếu.

4)- Hiện-hữu của chế-độ Nha-lại quyền (Bureaucracy)

Cơ-quan Hành-pháp có dưới quyền một hệ-thống Hành-chánh có tổ chức chặt chẽ, hoạt-động liên tục, vững bền với thẩm-quyền đa diện về mọi lãnh vực chuyên môn nên cơ quan Hành-pháp nắm nhiều dữ-kiện về các lãnh vực hơn các quyền khác.

Tại các Quốc-gia chậm tiến, hầu hết vừa thoát khỏi ách thống-trị của các Nước Tây-phương, mong muốn sớm thoát ra khỏi tình trạng chậm tiến nên thường chủ trương cần phải có một chính phủ mạnh để huy động quần chúng vào việc phát triển xứ sở. Tuy nhiên một số chính-phủ dù đã có ưu thế so với các truyền lập pháp và Tư-pháp, nhưng đã tỏ ra không hữu-hiệu, không đáp ứng được khát vọng tiến bộ của quần chúng nên đã lần lượt bị chống đối như chế độ của Tổng-Thống LÝ-THỪA-VĂN, NGÔ-ĐÌNH-DIỆM, và SOKARNO tại Đại-Hàn, Việt-Nam và Nam Dương v..v..

Tại Phi-Luật-Tân, Tổng-Thống F. MARCOS cho rằng việc áp dụng hoàn toàn mô thức dân chủ của Tây-phương không thích hợp với thực-trạng các Quốc-Gia kém mở mang, nên Ông đã ban hành lệnh thiết quân luật năm 1971 hủy bỏ bản Hiến-pháp cũ để thay thế bằng bản Hiến pháp mới dành cho Tổng-Thống nhiều quyền hành để đáp ứng nhu cầu ổn-định và phát triển Quốc-Gia.

Tổng-Thống PHÁC-CHÁNH-HY của Đại-Hàn cũng muốn chọn lựa cho xứ sở ông một chế-độ dân-chủ thích hợp nên đã ban hành bản Tân Hiến-pháp vào tháng 11 năm 1972, tập trung nhiều quyền hành nơi cơ quan Hành-pháp, đồng thời ban hành luật hạn chế nhiều quyền tự-do căn bản của dân chúng.

Tổng-Thống Marcos và Tổng-Thống PHÁC-CHÁNH-HY đã dựa vào ý nhiệm "hiệu năng" để biện chánh cho sự tập-trung quyền hành. Tuy nhiên ngoài nhu-cầu tiến bộ về vật chất, dân chúng tại các Quốc-gia đang phát triển cũng muốn hít thở không khí tự do mà qua sự khuếch đại của các phương tiện truyền thông, dân chúng nhận thấy các quốc gia khác đang được hưởng không khí tự-do đó. Vì vậy dân chúng sẽ có phản ứng chống lại nhà cầm quyền nếu tự do của họ bị hạn chế trên sức chịu đựng. Vậy nếu chính phủ tại các Quốc-gia chậm tiến được ban cấp nhằm quyền uy, có nhiều hiệu năng, cũng cần phải áp dụng hữu hiệu kỹ-thuật truyền thông để thuyết phục quần chúng; đưa ra các biện pháp hạn chế tự-do được quần chúng chấp nhận, thì sẽ tránh được những sự chống đối; tránh được hình thức chuyển quyền bằng bạo động.

Như vậy nếu biết áp dụng kỹ-thuật truyền thông hai chiều, một chính-phủ không áp dụng mô thức dân chủ kiểu Tây-phương, nếu thực sự lành mạnh, có khả năng tạo sự tiến bộ cho mọi tầng lớp dân chúng vẫn có thể được dân chúng chấp nhận trong cương vị điều khiển Quốc-gia.

Tại Việt-Nam, Tổng-Thống đệ-nhi Cộng-Hoà có tạo được ưu thế hơn các ngành lập-pháp hay Tư-pháp chăng ? Qua sự phân tích về mối tương quan giữa lập pháp, Hành-pháp và tư-pháp chúng ta thấy chẳng những nguyên tắc phân quyền chỉ có trên lý-thuyết mà nguyên tắc phân-nhiệm cũng không được tôn trọng trên thực-tế. Thật vậy, với sự giải thích quyền phúc nghị ghi tại điều 45 Hiến-pháp được giải thích theo ý của Hành-pháp, với luật ủy quyền số 005/72 ngày 28-6-72 thì Tổng-Thống đã nắm trọn vẹn trong tay quyền lập pháp kể cả đạo luật ngân-sách. Trên thực-tế, qua các cuộc bầu cử mà kết quả đã được định sẵn, Tổng-Thống đã có đa số nghị số và Dân-biểu ủng hộ tại Nghị-Trưởng, nên các quyền Hiến định, của Quốc-hội đã nằm gọn trong tay Hành-pháp.

Với thể thức bầu cử và nhiệm kỳ của Thẩm-phán Tối Cao Pháp-Viện, với qui chế của Thẩm-phán xử án hiện-hành, ngành Tư-pháp hoàn toàn thuộc cơ quan Hành-pháp. Như vậy từ sự phân nhiệm, phân quyền đến chế độ hợp quyền và độc quyền tại Miền Nam Việt-Nam dưới thời đệ nhị cộng-hoà.

Tuy nhiên đối với đại đa số dân chúng, cái võ hình thức, cái mô thức bề ngoài không quan trọng lắm. Hành pháp có thể Độc quyền, nhưng về thực chất, chính quyền phải tạo sự tiến bộ về kinh-tế, đem đến cho mọi tầng lớp dân chúng mức sống ngày càng cao và nhất là không bóp nghẹt tự do, quá sức chịu đựng của dân chúng.

Chúng ta thử xem chính quyền nền đệ nhị cộng-hoà đã tạo được hiệu năng về phương diện kinh-tế ra sao ?

Theo thống kê ghi trong kinh-tế tạp-san của Ngân hàng Quốc-Gia phát hành năm 1974, số hàng hoá xuất cảng và nhập cảng tính theo triệu Mỹ-kim (US\$MK) như sau.

	Năm 1964	1965	1972
- Hàng hoá xuất cảng	48.8	40.3	23.8
- Hàng hoá nhập cảng	-323.3	-370.2	-742.9

Cán cân chi phí như vậy ngày càng chênh lệch. Năm 1964 và 1965 là hai năm chiến tranh ở mức độ cao nhất, hàng hoá xuất cảng vẫn trên 40 triệu Mỹ-kim mỗi năm.

Vấn theo thống-kê trong kinh-tế tập san 1974, chỉ số giá tiêu thụ của giai cấp trung lưu năm 1967 là 63,5% (Tính theo 1969 = 100), thì năm 1974 đã ở mức 427,6%, tức là cao hơn 7 lần. Trong thực-tế vật giá đã leo thang còn cao hơn 7 lần trong khi lương quân nhân và công chức chỉ tăng trung bình 3 lần.

Dân số thất nghiệp, theo thống kê của Bộ Lao-động, ở mức 10% dân số hoạt động vào năm 1973, gồm có :

- Thất nghiệp tại thành thị 200.000 nam và 150.00 nữ
- Khiếm dụng :
 - + tại Thành-thị 50.000 Nam và 350.000 Nữ
 - + Tại thôn quê 150.000 -

Tổng cộng có 900.000 người thất nghiệp và khiếm dụng.

Nếu cho rằng sự suy sụp về kinh-tế là do hoàn cảnh chiến tranh tạo ra, thì chính quyền phải chứng tỏ rằng trong bối cảnh đó chính quyền đã cố gắng lãnh mạng hoá xã-hội, không dung dưỡng cho các viên chức chính quyền đục khoét nền kinh-tế và bóc lột dân chúng. Chúng ta thử xét một trường hợp điển hình về vụ giám-sát-viện điều tra Đại-Tá MÃ-SANH-NHƠN cùng phản ứng của Hành-pháp về vụ này, để tìm hiểu xem Hành-pháp có dung dưỡng tham nhũng hay không ?

Vào năm 1969, Giám-Sát Viện đã cử người đi điều-tra Đại-Tá MÃ-SANH-NHƠN (lúc điều-tra chỉ mới là Trung-Tá) vì đã nhận được rất nhiều đơn tố cáo về về gần 10 trọng tội khác nhau. Thanh-Tra LÊ-VĂN-HUU qua phúc-trình điều-tra

số 49 đã đề nghị những biện pháp chế tài sau đây với sự đồng ý của hai vị Giám-sát phụ trách điều-tra là các Ông TRẦN-VAN-THỜI, ĐÀO-THANH-QUÊ :

1- Sa thải khỏi Quân-Lực VNCH

2- Truy tố trước Toà-Án về những hành-vi :

- Lợi-dụng quyền thế cưỡng hiếp nữ công chức
- Nhận tiền bất hợp pháp
- Lạc quyền bất hợp pháp
- bắt thuộc cấp nguy tạo hồ sơ thâu nhận thanh niên trốn quân dịch vào Hội-đồng Nhân Dân Xã Ấp và võ-trang tuyên truyền.
- Dùng quân xa chở vật liệu bán cho nhà thầu.
- Chịu trách-nhiệm về số tiền mua gỗ thiếu của nhà thầu CHÂU-THỊ-YẾN.

Trong phiên họp ngày 12 và 17-9-70 Hội-đồng Giám-Sát Viện đã ra quyết định số 67/GSV/VP/QL ngày 24-9-70 đề nghị hành pháp áp dụng những biện pháp như sau :

- Hết 30 ngày trọng cấm.
- Tự hậu không cho giữ chức vụ chỉ huy hành-chánh vì thiếu tác phong đạo-đức.

Biện pháp đề nghị của Giám-Sát-Viện quá nhẹ và không thích nghi với thực trạng chiến tranh đa diện của đất nước.

Thực vậy qua đề nghị trên, Giám-sát viện đã cho rằng chỉ có tập thể quân đội mới có những cấp chỉ huy thiếu tác phong đạo đức, còn tập thể hành-chánh không chấp nhận loại cấp chỉ huy này, trong khi chúng ta phải đối đầu với Cộng-Sản, không phải chỉ bằng súng đạn mà còn bằng sự chinh phục lòng người.

Dù sao với nhiệm-kỳ quá ngắn (4 năm theo điều 5 Luật số 9/68 ngày 23.10.68), và do Quốc-Hội, Tổng-Thống và Tối-Cao Pháp-Viện mỗi cơ quan chỉ-định 1/3 (6 trong số 18 vi), thì Giám-Sát-viện hiển nhiên đã mất tính cách độc lập của mình khi Hành-Pháp, Lập-Pháp và Tư-Pháp đã là một. Như vậy ta chỉ còn cần xét xem phản ứng của Hành-Pháp về đề nghị chỗ tại của Giám-Sát Viện đối với Đại-Tá Mã-Sanh-Nhơn ra sao ?

Ngày 17.12.1970 Bộ Tổng-Tham-Mưu đã ra quyết định số 17802 /TTM/TQT/NV/QK2-1 QĐ với nội dung như sau :

1)- Phạt Đại-Tá Mã-Sanh-Nhơn thuộc Quân Khu IV 30 ngày trong cấm ; tước hậu không cho đương sự giữ chức vụ Chỉ-huy Hành-Chánh vì thiếu tác phong đạo đức.

Lý do : Trong thời gian giữ chức vụ Tỉnh-Trưởng Hậu Nghĩa đã lợi dụng quyền thế cường hiếp nữ công chức, vợ công chức, cũng như bắt nhân viên thuộc quyền đi kiếm gái, đánh đập mắng chửi nhân viên thuộc quyền, chịu trách nhiệm trong ngân-khoản 16.000.000\$ thanh toán cho nhà thầu đồ đã tại Tỉnh lộ số 9 Hóc-Môn. Đức-Hoà cũng như mở âm trong việc để nhân viên thuộc quyền cưỡng ép lấy chữ ký các hội viên trong ban tiếp nhận".

Như vậy tập thể quân-đội, với Tổng-Thống Nguyễn-Văn Thiệu là Tổng-Tư-Lệnh tối-cao đã sẵn sàng chứa chấp các cấp chỉ huy " Thiếu tác-phong đạo đức" qua việc không truy tố các tội trạng hình-sự kê trên. Thực vậy theo luật lệ hiện-hành chỉ cần phạm một trong các tội trên như tội cường hiếp cũng đã đủ để bắt buộc cơ quan Hành-pháp truy tố đương sự ra Tòa án Đại-hình để đương sự nhận lãnh bản án về hình tội. Việc sa thải đương sự ra khỏi quân đội là chuyện dĩ-nhiên phải có, nếu Hành-pháp không có tình bao che cho tham nhũng lộng hành.

Như vậy ngoài chế độ độc quyền, Hành pháp tỏ ra không có hiệu năng trong việc phát triển kinh-tế dung dưỡng cho tham nhũng bóc lột quần chúng. Hậu quả tất yếu của các tệ trạng này là việc bóp nghẹt tự do của dân chúng để dân chúng không có

nhưng tiện đời bày sự thối nát và bất lực của chính quyền trước công luận trong nước và ngoài nước.

Tuyên cáo ngày 1/10/1974 của 85 vị Luật-sư, được báo Chính-Luận số 3.197 ngày 6 và 7 .10.74 đăng nguyên văn, với các điểm chính sau đây :

- Luật ủy quyền số 005/72 ngày 28.6.72 mở màn cho hàng loạt sắc-luật khác kiểm soát các quyền tự do căn bản của nhân dân hủy hoại nền tảng dân chủ của chế độ.

- Sắc-luật số 004 TT/SLu ngày 15-7-72 được nhắc lại bởi sắc-luật số 17, 18 và 19 TT/SLu ngày 25.11.72 cấm công nhân đình công trong mọi trường hợp, tước đoạt đi của công nhân một biện-nhập tối hậu để bảo vệ quyền lợi chống bất công bóc lột.

- Sắc luật số 20 TT/SLu ngày 25.11.72 cho phép Nhà chức trách Hành-chánh an trí giam giữ người mà không cần Tòa án xét xử. Chính sắc-luật này đã giáng tai họa xuống đầu toàn dân, an toàn nhân-lý tối thiểu không còn nữa. Việc giam người khác của tất nhiên phải xảy ra. Cũng chính sắc-luật này với sự thi-hành thiên lệch mù quáng và tàn ác của nó ở khắp các địa phương đã gây ra làn sóng phản nộ trên toàn thế giới khiến Việt-Nam Cộng-Hoà ngày càng bị cô lập, đi ngoại giao thì bị khinh khi, đi cầu viện thì bị từ chối hoặc cất xén.

- Sắc-luật 007 -TT/SLu ngày 4.8.1972 bóp chết tự do báo chí tức là phủ nhận đề tử quyền của nền dân chủ. Sắc luật này đã dồn những người cầm bút vào thế phải tích cực đấu tranh đay chính nghĩa đang được toàn dân tán thưởng.

- Sắc-luật số 60 TT/SLu ngày 27.12.72 bóp chết tự do chính-trị, kềm kẹp sinh-hoạt chính đảng, đưa tới tình trạng độc đảng, độc tôn, khiến cho những chính đảng chân chính hoặc phải ngưng hoạt động hoặc phải tự giải tán, hoặc phải rút vào bí mật.

Sự phân quyền cũng rần hiện nay không còn thích hợp nhưng tại hầu hết các quốc-gia tôn trọng tự do của dân chúng và được đa số dân chúng chấp nhận, nguyên tắc phân nhiệm vẫn được coi là nguyên-tắc căn bản để các cơ quan công quyền phục vụ hữu hiệu quyền lợi của đa số dân chúng.

Một vị lãnh tụ tài ba, đạo đức thực tâm phục vụ đất nước, nếu nắm giữ luôn quyền lập-pháp và Tư-pháp, cần phải lắng nghe tiếng nói của dân chúng qua phương tiện báo chí qua sự phát biểu ý kiến của các chính đảng, thì mới tránh khỏi việc hạn chế quá đáng quyền tự do của dân chúng. Tuy nhiên một người tự cho rằng chỉ có mình đủ khả năng làm luật, xử đoán, thi hành pháp luật, thì thường thường không muốn nghe ý kiến của người khác, do đó dễ có những hành vi làm mất lòng đa số dân chúng, dù rằng chính vị lãnh tụ này chỉ muốn nhằm mục tiêu làm cho Quốc-Gia phú cường. Như vậy sự độc tài không nhất thiết đưa đến hậu quả "tham nhũng".

Nếu vị lãnh tụ Quốc-Gia không có tài ba làm cho Quốc-Gia phú cường, không chúng tỏ được đức độ trong quyết tâm tận diệt các kẻ tay chân bóc lột dân chúng, mà vị này lại tập trung quyền Hành-Phan, Lập pháp, Tư-pháp trong tay mình, thì vị lãnh tụ này tất nhiên sẽ nhận lại quyền lợi của đa số dân chúng. Khi vị lãnh đạo không có đức độ chỉ muốn bòn rút của dân để cho cá nhân, gia đình họ hàng được sung sướng tất phải dùng bon tay chân gian xảo, thay vì dùng các vị "quan su" (Phụ-tá Tổng Thống) hiền đức. Không có đức, không có tài mà muốn ở lâu trên ngôi vị lãnh tụ của Quốc-Gia, tất phải làm ngơ trước sự lộng hành của thuộc cấp. Khi thuộc cấp và vị lãnh tụ đã tận lực vơ vét của dân, thì phải bịt miệng dân chúng bằng cách hạn chế các quyền tự do của dân chúng nhất là quyền ngôn-luận và đối lập chính-trị. Như vậy hậu quả tất yếu của trạng thái tham nhũng "là chế độ độc tài".

Vì quyền hành rất dễ làm cho người ta mù quáng, nên nếu vị lãnh tụ dù tài ba, đức độ, tập trung hết mọi quyền hành trong tay mình sẽ dễ có những quyết định sai lầm, tạo sự chống

đổi của dân chúng gây ra tình trạng hỗn-loạn có hại cho quyền lợi chung. Vì vậy sự phân chia nhiệm vụ cho mỗi cơ quan, để các cơ quan kiểm soát sửa sai lẫn nhau là điều rất cần thiết. Các quốc-gia chậm tiến trong đó có Việt-Nam Cộng-Hoa cần tôn trọng nguyên-tắc phân chia nhiệm vụ trong cơ cấu chính-quyền để tạo ra truyền thống dân chủ. Trong lãnh vực quản-trị học, nhiều cuộc thí nghiệm đã cho thấy, việc ủy quyền cho một cá nhân hay một tổ-chức với quyền lợi và trách-nhiệm đầy đủ dưới sự kiểm soát hữu hiệu, thường đạt được hiệu năng cao hơn là một tổ-chức có một hệ thống chỉ huy độc đoán không đem xia đến ý-kiến của các nhân tử trong tổ-chức. Nhiều quốc-gia đã chứng tỏ được sự tiến bộ trong khung cảnh của hệ thống phân chia nhiệm-vụ trong các cơ chế công quyền.

Vậy sự phân nhiệm giữa các cơ quan công quyền của Quốc-Gia được coi là một trong những dấu hiệu để xét đoán một chế độ độc tài hay dân chủ. Chính quyền Đệ nhị Cộng-Hoa Việt-Nam không có khả năng phát triển kinh-tế, không quyết tâm tận-diệt các phần tử bóc lột dân chúng đồng thời không còn tôn trọng nguyên-tắc phân quyền và phân nhiệm được qui-định nơi Điều 3 Hiến-Pháp 1/4/67, thì chính quyền này khó tồn tại qua các cuộc tranh đấu bạo động, nếu không được ngoại bang tích cực ủng hộ./-

THƯ-TỊCH

A. SÁCH :

I.- SÁCH VIỆT NGŨ :

1. Nguyễn-Văn-BÔNG. Luật-Hiến-Pháp và Chính-Trị-Học
Saigon,
2. Lê-Đình-CHÂN. Hiến-Pháp Đệ-Nhị Cộng-Hòa. Saigon:
Tủ Sách Đại-Học, 1969.
3. Trương-Tiến-ĐẠT. Hiến-Pháp Chú-Thích. Saigon: Hòa
Bình, 1967.
4. Nguyễn-Ngọc-HUY. Lịch-Sử các Học Thuyết Chính-Trị,
Q. I và II. Saigon : Cấp-Tiền, 1970,
1971.
5. Nghiêm-Đằng. Tài-Chánh Học và Thuế-Pháp Giản-Yếu.
Saigon: Hội Nghiên-Cứu Hành-chánh,
1968.
6. Tôn-Nhật-HUY. Tìm hiểu Chính-Trị. Saigon : Phong
Trào Cách-Mạng Quốc-Gia, 1956.
7. Nguyễn-Kim-KHÁNH. Vấn-đề chánh đảng tại Việt-Nam.
Saigon: Tủ Sách Nghiên Cứu, 1967.
8. Nguyễn-Ngọc-LUU. Lược khảo về hai chủ nghĩa tại
Việt-Nam. Saigon : Hội Cựu SVQGHG,
1969.
9. Nguyễn-Văn-TRUNG. Chủ-Nghĩa Thực Dân Pháp ở Việt-
Nam Thực chất và Huyền thoại.
Saigon : Nam-Son, 1970.

II.- SÁCH DỊCH :

1. DE GRAZIA, ALFRED. Chính-Trị Học Yếu-Lược, Trung-Tâm Nghiên-Cứu Việt-Nam, Saigon 1963.
2. DUVERGER, MAURICE. Chính-Trị nhập môn, Nguyễn-Văn-Tạc, dg. Saigon : Chi-Lãng, 1971.
3. LIPSON, LESLIE. Văn Minh Dân-Chủ. Vũ-Trọng-Cảnh dg, Saigon : Hiện-Đại, 1973.
4. D. ROCHE, JOHN. Toà án và Quyền Dân. Thời Nay ; Saigon, 1969.
5. WHEARE, K.C. Hiến-Pháp Tân-Tiến . Nguyễn-Quang ; dg. Saigon, 1967.

III.- SÁCH NGOẠI-NGỮ :

1. DUVERGER, MAURICE. La 5è République, Presse Universitaire de France, 3è édition, 1963.
2. DUVERGER, MAURICE. Institutions Politiques et Droit Constitutionnel. 8è edition Paris : 1968.
3. MABLEAU, ALBERT. La personnalisation du pouvoir dans les gouvernements démocratiques, Revue Française de Science Politiques. Vol X No 1 Mars 1960.
4. MARTIN, OLIVIER. Précis d'histoire du Droit Française Paris : 1964.

B.- GIẢNG-VĂN :

1. VUONG-VAN-BẮC. "Hiến-Pháp Việt-Nam". Giảng-Văn. Saigon Học Viện Quốc-Gia Hành-Chánh niên-khoá : 1967-1968 Ban Đốc-Sự.
2. LÊ-QUÊ-CHI. "Xã-Hội Chính-Trị Học". Giảng-Văn, Saigon Trường Đại-Học Luật-Khoa. Niên-khoá : 1968 - 1969 Ban Cử-Nhân 3 CP.

3. NGUYỄN-NGỌC-HUY. "Chính-Trị Học và Sinh-hoạt Chính-Trị"
Giảng-Văn. Saigon : Học-Viện Quốc-Gia
Hành-Chánh. Niên-khoá : 1965-1966 Ban
Đốc-Sự.
4. TẠ-VĂN-TÀI. "Tự Do Công-Cộng". Giảng-Văn. Saigon Đại-
Học Luật-Khoa niên-khoá 1968-1969 Cử-
Nhân 3 CP.
5. TRẦN-CHÁNH-THÀNH. "Các vấn đề chính-trị Quốc-Tế Hiện
Đại. Giảng-Văn. Saigon : Viện Đại-Học
Đà-Lạt, niên-khoá 1973-1974 Cao Học I
C.T.X.H.
6. NGUYỄN-HỮU-THÔNG. "Định-chế chính-Trị Việt-Nam". Giảng
Văn ; Saigon . Viện Đại-Học Đà-Lạt,
Niên-Khoá 1972-1973 Cao Học I CTXH.
7. LÊ-VĂN-THẬN. "Định-chế chính-Trị đối chiếu". Giảng Văn
Saigon : Trường Quốc-Gia Hành-Chánh, niên
Khoá 1972-1973, Cao Học I Xã-Hội.
8. VŨ-QUỐC-THÔNG. "Lịch-trình các học thuyết chính-trị".
Giảng-Văn. Saigon : Đại-Học Luật-Khoa
niên-khoá 1964-1965 Cử-Nhân I.

C.- LUẬN-ÁN :

- BÙI-PHAN-QUÊ. Phân-tách và phê bình quyền hành của
Tổng Thống theo Hiến-Pháp 26.10.56 -
Luận-Án - Saigon : Viện Đại-Học Saigon,
1964.

D.- BÀI GIẢNG THUYẾT :

- HUỖNH-ĐỨC-BỬU. "Tính cách độc lập của nền Tư-Pháp Việt
Nam". Giảng-Thuyết Saigon : Trụ Sở Phong
Trào Trí-Thức Công-Giáo. 8.9.1974.

E. BÁO CHÍ XUẤT BẢN ĐỊNH-KỶ :

- NGUYỄN-NGỌC-HUY. "Bàn về quyền phúc nghị của Tổng-Thống Đệ Nhị Cộng-Hoà Việt-Nam " Cấp-Tiến số 44 ngày 3.6.69.
- NGUYỄN-NGỌC-HUY. "Hiến-Pháp đã quy-định ra sao về quyền khuyến-cáo của Quốc-Hội". Cấp-Tiến số 63 ngày 25-6-69.
- NGUYỄN-NGỌC-HUY. "Hiến-Pháp V.N.C.H. ba năm áp dụng" Cấp Tiến số 17 năm 1971.
- PHẠM-ĐÌNH-HUNG. "Vài chế độ Giám sát viện tại Việt-Nam" Cấp-Tiến số 3 tháng 3/1969.
- PHẠM-ĐÌNH-HUNG. "Ba năm thực thi Hiến-Pháp 67" Cấp-Tiến số 16 tháng 4/1970.
- TẠ-VĂN-TÀI. " Phát triển chính-trị" Quốc-Phòng số 16 tháng 10/1971.

F.- BÁO HÀNG NGÀY :

- " Những vị dân cử đáng kính " Đại-Dân-Tộc 29.7.74.
- " Thủ-Lãnh Luật-su Đoàn Saigon Trần-Văn-Tốt ủng hộ Tuyên cáo của 55 vị Luật-Su" Chính-Luận, 6,7.10.74.

G.- ẤN-PHẨM CỦA CHÍNH-PHỦ :

- Việt-Nam Cộng-Hoà. Công-Báo Việt-Nam - Saigon : Công Báo năm 1967 ABQH và 1971.
- Việt-Nam Cộng-Hoà. Quy Pháp Vựng-Tập. Q. II Saigon ; 1969.

H.- HỒ SƠ VÀ TÀI-LIỆU :

- Tối Cao Pháp-Viện . "Hồ sơ về vụ kiểm-soát hiến
Tính điều 10 khoản 7 Luật số 009/71
ngày 23.6.71 bầu cử Tổng-Thống và Phó
Tổng-Thống".
- Tối Cao Pháp-Viện . "Các bản phán quyết những vụ
án giải-thích Hiến-pháp, Kiểm Hiến, Kiểm
Pháp từ ngày thành lập đến nay.

I.- CUỘC PHÒNG VẤN :

- Nguyễn-Trọng-Nho. Dân-Biểu - Phòng Vấn - Saigon.
8.9.1974.

0

o/0

TRUNG TÂM RONÉO

THÔNG = RICO

114A Trần quang Khôi — TÂN ĐỊNH

ĐT. 40.184