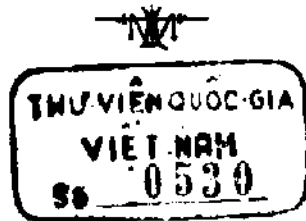


TRƯỜNG QUỐC-GIA HÀNH-CHÁNH

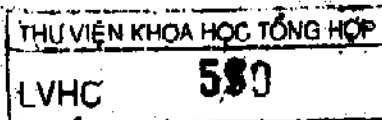
Luận-Văn Cốt-Obhiệp

**TỔNG-THỐNG V.N.C.H.
THEO HIẾN-PHÁP 1-4-1967**



Sinh viên đề trình
KHUẤT-DUY NHO

Ban doc sự khóa 19
1971 — 1974



* Luận văn này được hoàn thành
để thỏa mãn một trong những điều kiện
tốt nghiệp Ban Đốc Tu Hành Chánh



* Trưởng Quốc Gia Hành Chánh
không toàn thành cũng không
phải đòi những ý kiến phát biểu
trong Luận văn. Những ý kiến
do tác giả hoàn toàn chịu trách nhiệm.

Trân trọng Oai An:

Giáo sư **HOÀNG-XUÂN-HÀO**
Biên Sĩ Luật Khoa
CHỦ TỊCH ỦY BAN TƯ PHÁP ĐỊNH CHẾ
THƯỢNG NGHỊ VIÊN VIỆT NAM CỘNG HÒA

*Hãy vui lòng hướng dẫn và tận tình
theo dõi công trình trên khảo này.*

Chân Thành Cảm Tạ

* Giáo Sư **VIÊN-TRƯỜNG**

* Giáo Sư **PHỔ VIÊN-TRƯỜNG**

+ Quý vị Giáo Sư và toàn thể Ban Giám Đốc
Trường Quốc Gia Hành Chánh.

*đã hướng dẫn chúng tôi trong suốt
học trình Ban Đốc-Sứ Hành-Chánh.*

Thành kính tưởng niệm

Cố Giáo Sư Viên-Trưởng

NGUYỄN-VĂN-BÔNG

Thạc Sĩ Công Pháp

MUC LUC

	<u>Trang</u>
DẪN-NHẬP	1
PHẦN THỨ NHẤT	
SỰ TUYÊN-CỬ VÀ NHIỆM-KỲ TỔNG-THỐNG V.N.C.H.	6
<u>CHƯƠNG I</u> - THỂ-THỨC BẦU-CỬ VÀ VẬN-ĐỘNG TRANH-CỬ	8
<u>TIẾT I</u> - LUẬT BẦU-CỬ VÀ ỨNG-CỬ TỔNG-THỐNG	8
<u>MỤC 1</u> - Điều-kiện quốc-tịch - cư ngụ - tuổi tác	8
<u>MỤC 2</u> - Các điều-kiện khác	16
<u>TIẾT II</u> - VẬN-ĐỘNG TRANH CỬ	20
<u>MỤC 1</u> - Thời gian	22
<u>MỤC 2</u> - Phương-tiện	22
<u>CHƯƠNG II</u> - NHIỆM-KỲ TỔNG-THỐNG	27
<u>TIẾT I</u> - TRƯỜNG-HỢP MÃN NHIỆM HIẾN-ĐỊNH	28
<u>MỤC 1</u> - Nhiệm kỳ Hiến-Pháp ngày 1-4-1967	28
<u>MỤC 2</u> - Nhiệm kỳ theo Luật 001/74 ngày 22-1-1974	30
<u>TIẾT II</u> - TRƯỜNG-HỢP MÃN NHIỆM BẤT-THƯỜNG VÀ VẤN-ĐỀ KẾ-VỊ	31
<u>MỤC 1</u> - Những trường-hợp mãn-nhiệm bất- thường	31
<u>MỤC 2</u> - Sự kế vị Tổng-Thống	35

CHƯƠNG III - NHẬN-ĐỊNH 38

TIẾT I - NHẬN-XÉT VỀ LUẬT BẦU-CỬ TỔNG-THỐNG 38

MỤC 1 - Nhận xét về các điều-kiện tổng quát của ứng-cử-viên Tổng-Thống 38

MỤC 2 - Nhận định về điều 10, khoản 7 Luật 009/71 về bầu cử ứng-cử-viên Tổng-Thống nhiệm kỳ 2 40

TIẾT II - NHẬN-ĐỊNH VỀ NHIỆM KỲ TỔNG-THỐNG 42

MỤC 1 - Nhận xét về nhiệm kỳ theo HP 1967 42

MỤC 2 - Nhận xét về nhiệm kỳ theo Luật 001/74 42

PHẦN THỨ HAI

QUYỀN ~ HÀNH CỦA TỔNG ~ THỐNG 45

CHƯƠNG I - THẨM-QUYỀN TRONG LÃNH-VỰC HÀNH-PHÁP 48

TIẾT I - TỔNG-THỐNG LÃNH-ĐẠO QUYỀN HÀNH-PHÁP 48

MỤC 1 - Tổng-Thống tuyển chọn Thủ-Tướng và bổ-nhiệm Chính-Phủ 49

MỤC 2 - Tổng-Thống nắm quyền trị quốc 55

TIẾT II - THẨM-QUYỀN ĐỐI NỘI VÀ ĐỐI NGOẠI 56

MỤC 1 - Trong trường-hợp bình thường 57

MỤC 2 - Trong trường-hợp bất thường 77

CHƯƠNG II - THẨM-QUYỀN TRONG LÃNH-VỰC LẬP-PHÁP 84

TIẾT I - SỰ THAM-GIA CỦA TỔNG-THỐNG VÀO LÃNH-VỰC LẬP-PHÁP 85

MỤC 1 - Sáng-quyền lập-pháp của Tổng-Thống 85

MỤC 2 - Quyền "Thông-diệp" và quyền "phúc-nghị" 87

TIẾT II - SỰ HÀNH-XỬ QUYỀN LẬP-PHÁP CỦA TỔNG-THỐNG 91

<u>MỤC 1</u> - Quyền ban-hành Luật và ký Sắc-Luật.....	91
<u>MỤC 2</u> - Quyền lưu-nhiệm các cơ-quan dân-cử trong tình-trạng chiến-tranh và quyền bổ-nhiệm các Tỉnh-Trưởng trong nhiệm kỳ Tổng-Thống đầu tiên	93
<u>CHƯƠNG III</u> - THẨM QUYỀN TRONG LÃNH-VỰC TƯ-PHÁP.....	95
<u>TIẾT I</u> - TỔNG-THỐNG VÀ TỐI-CAO PHÁP-VIÊN	95
<u>MỤC 1</u> - Tổng-Thống bổ-nhiệm Thẩm-Phán TCPV.....	96
<u>MỤC 2</u> - Mối-quan giữa Tổng-Thống và TCPV	97
<u>TIẾT II</u> - QUYỀN AN-XÁ VÀ AN-GIÁM HÌNH-PHẠT	98
<u>MỤC 1</u> - Quyền ân-xá là một đặc-quyền cố- hữu của Tổng-Thống	98
<u>MỤC 2</u> - Quyền chuyên-quyết của Tổng-Thống về ân-xá và ân-giám hình-phạt.....	99
<u>ĐỒNG-LUẬN</u>	101
<u>THỤ-TỊCH</u>	106

x

x

x

DÀN NHẬP

THƯ-VIỆN QUỐC-GIA

Mở đầu sau Đệ II Thế-Chiến, lịch-sử chính-trị tại nhiều quốc-gia vùng Đông-Nam-Á đã trải qua những biến-chuyển cực kỳ quan-trọng.

Đồng thời với sự cáo chung của chế-độ thuộc địa và sự giải-phóng quốc-gia, sự cố gắng thiết-lập những định chế dân-chủ tại các nước này cũng mang sắc thái vô cùng đặc-biệt.

Phát sinh từ phản-ứng nhằm thoát khỏi chế-độ thuộc địa, ý-thức quốc-gia phát-sinh và phát-triển vô cùng mãnh liệt. Ý-thức đó biểu-lộ qua quyết-tâm xây dựng quốc-gia với việc thiết-lập các định-chế thích-nghi.

Mặc dầu có sự dị-biệt giữa những quốc-gia - hoặc chịu ảnh-hương của những kiểu-mẫu định-chế Tây-Phương hay thiên về các kinh-nghiệm học hỏi từ những quốc-gia theo chủ-nghĩa xã-hội - khuynh-hướng chung là hướng về một Chính Phủ mạnh, một hành-pháp mạnh và một sự tập-quyền cao độ để thực-hiện nhanh chóng những mục-tiêu phát-triển.

Tuy nhiên, sự xây dựng quốc-gia là công-trình chậm chạp và phức-tạp - như Joseph R. Strayer đã nói, hầu hết những định-chế chính-trị được tạo nên trong vòng 50 năm gần đây không bao giờ có thể được hoàn tất - Do đó, khi khảo-sát sự thiết-lập những định-chế chính-trị tại những quốc-gia đang phát-triển, nhà nghiên-cứu phải đặt mình vào khung-cảnh tìm hiểu cặn kẽ mọi thuận lợi cùng khó khăn, trở ngại của môi-trường hầu đưa ra nhận định khách-quan và chính-xác.

Tại Việt-Nam Cộng-Hòa, trong chiều-hướng canh-tân, phát-triển nền dân-chủ, nhà lập-hiến 1967 cố thiết-lập một thể-chế dung hợp những tinh hoa của Đại-Nghị Chế (Régime parlementaire) và Tổng-Thống Chế (Régime présidentiel) hầu mang lại một khuôn mặt mới, đồng thời giúp vị nguyên thủ quốc-gia đủ quyền hành phục-vụ xứ sở, nhưng không quá nhiều để thể-hiện độc-tài.

Thật vậy, nhà lập hiến 1967 đã phân vân, e ngại rất nhiều về Tổng-Thống Chế vì còn bị ám ảnh bởi chế-độ Đế I Cộng-Hòa dù rằng chế-độ Tổng-Thống Diệm không hẳn là Tổng-Thống Chế vì hai lẽ sau :

- Thứ nhất : Thời Đế I Cộng-Hòa, cơ-quan Tư-Pháp không được độc-lập hoàn toàn. Thượng-Hội-Đồng Thẩm-Phán có quyền-hạn rất eo hẹp là chế-tải tích cực hoặc tiêu cực các Thẩm-phán xử án và chuẩn-y các quyết-định của Hành-Pháp về việc bổ-nhiệm, thuyên-chuyển, thay đổi Thẩm-Phán từ ngành công tố sang xử án hoặc ngược lại. Hơn nữa, Chủ-Tịch Thượng Hội-Đồng Thẩm-Phán là Tổng-Thống hay đại diện tức Bộ-Trưởng Tư-Pháp. Như vậy, Thượng Hội-Đồng Thẩm-Phán có cũng như không (1). Thượng Hội-Đồng là Cơ-quan Tối Cao của Tư-Pháp lại do một nhân-vật thuộc quyền Hành-Pháp (Tổng-Thống hay Bộ-Trưởng Tư-Pháp) giữ vai-trò Chủ-Tịch thì làm sao quyền tư-pháp độc-lập được. Như thế, rõ ràng Hiến-Pháp Việt-Nam năm 1956 chỉ chấp-nhận sự phân-nhiệm (2) và đặc-biệt là chỉ có sự phân-nhiệm giữa Hành-Pháp và Lập-Pháp. Còn Tư-Pháp không được coi là cơ-quan độc-lập nhưng chỉ là một phần trong nhiệm-vụ hành-pháp mặc dầu Khoản 2 Điều 4 Hiến-Pháp 1956 viết : "Tư-Pháp phải có một quy-chế bảo-đảm tính-cách độc-lập".

- Thứ hai : Tổng-Thống Diệm đã lợi dụng điều 98 và 44 Hiến-Pháp 26-10-1956 để ngưng áp-dụng những quyền tự-do công-dân trong suốt hai nhiệm-kỳ (3).

(1) Luật 6/61 ngày 15-3-1961 thiết lập Thượng Hội-Đồng Thẩm Phán.

(2) Lý-thuyết phân nhiệm do J.J. Rousseau (1712-1778) diễn tả trong tác-phẩm "Contrat Social" năm 1762.

(3) Điều 98 Hiến-Pháp 1956 : "Trong nhiệm kỳ lập-pháp đầu tiên, Tổng Thống có thể tạm đình chỉ sự sử dụng quyền tự do đi lại, tự do cử ngụ, tự do hội-hợp và lập Hội, tự do nghiệp-đoàn và đình công để thỏa mãn những đòi hỏi của an toàn chung, trật tự công-cộng, và quốc-phông". Khi nhiệm-kỳ đầu tiên (1956-1961) chấm dứt, Tổng-Thống Diệm ký Sắc-Lệnh ngày 15-10-1961 tuyên bố tình-trạng khẩn-cấp để áp-dụng điều 44 Hiến-Pháp 1956 mà tiếp tục ngưng áp dụng những quyền tự-do hay đình chỉ sự áp-dụng một hay nhiều Đạo Luật tại một vài vùng lãnh-thổ.

Tuy có một số nhà lập-hiến lo ngại độc-tài tái sinh, nhưng Hiến-Pháp 1967 đã dung hòa cả hai quan-niệm phân-quyền và phân-nhiệm giữa ba quyền : Hành-Pháp - Lập-Pháp - Tư-Pháp. Nói cách khác, Hiến-Pháp 1967 không gạt bỏ hẳn lý-thuyết phân quyền mà theo đó, quyền hành nhà nước sẽ được phân chia để khỏi tập trung vào tay một người hay một cơ-quan. Đồng thời, Hiến-Pháp 1967 chấp-nhận sự phân-nhiệm nhưng chỉ là sự phân-nhiệm mềm dẻo, linh-động giữa ba cơ-quan nhằm tạo một sự công-tác, điều hòa hoạt-động giữa ba cơ-quan trong nước, chứ không nhằm chia rãnh giới một cách cứng rắn tạo nên những cơ-quan hoàn-toàn biệt-lập, mạnh ai nấy hoạt-động. Do đó, tuy thể-chế Việt-Nam Cộng-Hòa hiện nay là Tổng-Thống Chế nhưng không có sự phân chia quyền hạn và nhiệm-vụ một cách tuyệt đối.

Sau hết, và đặc-biệt nhất, bên cạnh việc quy định thẩm-quyền của ba cơ-quan công-quyền tối cao quốc-gia theo phương-thức "Tam quyền phân lập" cùng việc thành-lập Giám-Sát-Viện và đồng thời với nguyên-tắc địa-phương phân quyền, chánh đảng và đối-lập chính-trị được thừa nhận, Hiến-Pháp đặt để dưới quyền Tổng-Thống một nhân-vật lãnh nhiệm-vụ thi hành quốc-sách do Tổng-Thống hoạch định. Đó là Thủ-Tướng Chính-Phủ. Vai-trò của vị này sẽ là "bộ-phận giám động" giữa cơ-quan lập-pháp và hành-pháp hầu giúp bộ máy nhà nước được hữu-hiệu, trong sạch vững mạnh, ổn cố nhưng không độc-tài.

Qua hình-thức lẫn nội-dung Hiến-Pháp 1967, người ta thấy rõ ý chí nhà lập-hiến là rất lo ngại một chế-độ độc-tài tái hiện. Về hình-thức, nhà lập-hiến đề cập tới lập pháp trước rồi mới tới hành-pháp (1). Về nội-dung Hiến-Pháp, người ta nhận thấy các nhà lập-hiến 1967 đã du nhập kỹ-thuật lật đổ nội-các của chế-độ đại nghị bằng cách cho phép Quốc-Hội được quyền chất-vấn, điều-tra, khuyến-cáo Chính-Phủ hay biểu quyết lật đổ nội-các. Chỉ vì sợ Tổng-Thống quá mạnh dễ trở nên độc-tài nên Hiến-Pháp đã dành cho Quốc-Hội

(1) Hiến-Pháp 1967 quy định về lập-pháp trong Chương 3 (từ điều 30 đến điều 50) và hành-pháp trong Chương 4 (từ điều 51 đến 75).

quyền sửa sai Tổng-Thống một cách gián tiếp nội-các do Thủ-Tướng là người Tổng-Thống lập ra.

Vị quá sự Tổng-Thống trở nên độc-tài, Hiến-Pháp 1967 đã giao cho Lập-Pháp thẩm-quyền quá lớn với quyền lật đổ Chính-Phủ (Điều 42 HP), có thể biến Quốc-Hội thành một cơ-quan độc-tài. Một đoàn thể chính-trị nào nắm được đa số tại Quốc-Hội sau này có thể làm mưa làm gió trên chính trường vì với quyền chất-vấn, điều-tra, cơ-quan Lập-Pháp đã có ưu thế hơn Hành-Pháp rồi, nay lại có quyền lật đổ Chính-Phủ nữa, Quốc-Hội đã trở nên chủ nhân của quốc-gia. Nếu một Quốc-Hội trở thành độc-tài thì tai hại không kém gì tai hại của chế-độ độc-tài của một người.

Bởi những lẽ trên, Vị Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa phải là người tài ba, được quốc-dân tín-nhiệm giao lãnh trọng trách điều-khiển quyền hành-pháp để có thể "dùng quyền hành ngăn chặn quyền hành". Muốn đất nước có một vị nguyên-thủ xứng đáng, một vị lãnh-đạo hành-pháp anh minh, Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa phải là người được tuyển chọn theo một thể-thức dân-chủ và được trao đầy đủ quyền-hành thì mới có thể đưa đất nước này tới vinh-quang, thịnh vượng.

Nhận-định về vai-trò các cuộc tuyển cử trong cuộc phát-triển dân-chủ, Maurice Duverger - Giáo-Sư Đại-Học Luật-Khoa Ba-Lê - đã viết trong cuốn Institutions politiques et Droit constitutionnel mà chúng tôi tạm dịch như sau : chính-thể dân-chủ có thể định-nghĩa bằng nhiều cách nhưng riêng về phương-diện tổ-chức, có thể định-nghĩa chính-thể dân-chủ như một chính-thể trong đó những người thống-trị được những người bị-trị lựa chọn bằng cuộc bầu cử tự-do và thanh thật. Nhận định này của GS M. Duverger đã nói lên tầm quan-trọng của cuộc bầu cử, nhất là việc tuyển cử một vị Tổng-Thống.

Khi đã được bầu lên, vị Tổng-Thống phải được hành xử những thẩm-quyền nào, hành xử quyền hành ra sao trong ba lãnh-vực : Hành-Pháp, Lập-Pháp, Tư-Pháp. Đây là những chủ-điểm của cuốn luận-văn này.

Công-trình nghiên-cứu, biên-khảo sẽ đặt trọng tâm vào sinh-hoạt chính-trị của nền Đệ II Cộng-Hòa. Hiến-Pháp ngày 1 tháng 4 năm 1967 là khung-cảnh nghiên-cứu và được xem là quy-tắc pháp-lý căn-bản nguyên-thủy của quyền-thế Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa.

Với những nét khái-quát trên, với khuôn khổ hạn hẹp của một luận-văn, chủ-đề biên-khảo sẽ được xét lần lượt trong hai khía cạnh :

- Sự tuyển-cử và nhiệm-kỳ Tổng-Thống VNCH ;
- Thẩm-quyền Tổng-Thống về hành-pháp, lập-pháp và tư-pháp.

Sau hết, trong phần kết-luận, chúng tôi sẽ đối-chiếu và so sánh giữa Hiến-Pháp và thực-tại của sự sinh-hoạt chính-trị về quyền hành Tổng-Thống để chấm dứt sự khảo-luận về chức chương Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa theo Hiến-Pháp ngày 1 tháng 4 năm 1967.

x

x x

Phan thư nhất

SƯ TUYỂN CỬ
VÀ
NHIỆM KÝ TỔNG THÔNG

2

Trong các nền dân-chủ cổ thời Hy-Lạp cũng như trong học-thuyết của Rousseau, dân-chủ không định-nghĩa bằng bầu cử. Tại những thị trấn Hy-Lạp hay La-Mã cổ thời, người ta chỉ định những công-chức cao cấp bằng phương-pháp bầu cử, nhưng phương-pháp này chỉ giữ một vai trò rất thu hẹp. Tuy nhiên, đối với Rousseau cũng như đối với người Hy-Lạp và La-Mã cổ thời, chỉ có dân-chủ trực-tiếp (démocratique directe) mới thực là dân-chủ (1).

Ngày nay, người ta có khuynh-hướng định-nghĩa dân-chủ bằng bầu cử, ít ra là trong những nước miền Tây-Âu, Bắc Mỹ cũng là những quốc-gia thuộc "Thế Giới Tự-Do". Người ta coi là dân-chủ, một nước trong đó các nhà cầm quyền được chọn lựa bằng những cuộc bầu cử trung thực và tự-do tới mức tối đa (2).

Như vậy, bầu cử được coi là phương-tiện căn-bản để duy-trì một chế-độ dân-chủ theo nghĩa kim thời của danh từ đó và ngày nay có khuynh-hướng tự nhiên tiến tới thể-thức phổ-thông đầu phiếu.

Dân-chủ và phổ-thông đầu phiếu, trong thế kỷ 19, đã dần dần được dư-luận xem là thể-thức "chính-đảng" của chính-quyền.

Việt-Nam Cộng-Hòa là quốc-gia mới thân hội độc-lập lại lâm vào cảnh chiến-tranh dai dẳng, nhưng vẫn cố kiến-tạo những định-chế dân-chủ tân tiến. Do đó, Hiến-Pháp 1967 đã phản ánh phần nào ý nguyện toàn dân khi quy định việc bầu cử vị nguyên thủ quốc-gia theo thể-thức phổ-thông đầu phiếu, trực-tiếp và kín (Điều 52, Hiến-Pháp 1967)

- (1) Danh từ "dân chủ trực-tiếp" theo nghĩa cổ thời chỉ các thị trấn thuở xưa (Cités antiques) trong đó, toàn thể công-dân, tới họp tại Hội-nghị dân chúng, trực tiếp điều-khiển việc nước, Nền dân-chủ loại này, hiện nay, chỉ còn thể hiện ở một vài Tổng (Canton) Thụy-Sĩ nơi miền Sơn-Cước xa xăm.
- (2) Quan-niệm này không còn được chấp-nhận trong những nước theo xã-hội chủ-nghĩa. Trong thực tế, vì lý-do tuyên-truyền, Hiến-Pháp Nga-Sô, Pologne, Tchecoslovaquie, Hongrie, Roumanie, Bulgarie, Albanie, Chine và Corée du Nord vẫn còn quy-định hạn hội về chế-độ bầu cử với nhiều chi tiết.

Hiến-Pháp còn công-nhận cho 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 (đoạn 2, điều 13).

Như vậy, luật-pháp có thể quy định bất cứ sự hạn chế nào miễn không vi phạm nguyên-tắc bình đẳng giữa mọi công-dân. Cho nên, Hiến-Pháp xem là "quyền bầu cử và quyền ứng cử" chứ không xem đó là "quyền tự-do bầu cử và quyền tự do ứng cử".

Tuy bầu cử và ứng cử vào chức-vụ Tổng-Thống là một quyền của mọi công-dân Việt-Nam, Hiến-Pháp cũng đặt ra một số điều-kiện căn-bản mà ứng-cử-viên phải hội đủ. Hơn nữa, nhiều hạn-chế thông-thường khác quy định về tư-cách ứng cử trong các đạo luật tổ-chức bầu cử Tổng-Thống.

Để có thể am tường hơn về vấn-đề tuyển cử Tổng-Thống của nền Đệ II Cộng-Hòa tại Việt-Nam hiện nay, chúng tôi xin trình bày về thể-thức bầu cử và ứng cử cùng phương cách vận-động tranh cử vào chức-vụ lãnh-đạo quốc-gia này.

x

x x

Chương I

THỂ THỨC BẦU CỬ VÀ VẬN ĐỘNG TRANH CỬ

TIẾT I - LUẬT BẦU CỬ VÀ ỨNG CỬ TỔNG-THỐNG

///) Hiến-Pháp 1967 đã quy định một số các điều kiện để ứng cử Tổng-Thống nhưng lại dành cho các nhà lập-pháp quyền ấn-dịnh một số điều-kiện khác trong Đạo Luật bầu cử Tổng-Thống. Như vậy, sự hiện diện của các đạo luật ấy thật quan-trọng vì Hiến-Pháp có bao giờ quy định hết tất cả. Vì thế, mới luôn luôn có điều-khoản :

"Một Đạo Luật sẽ quy định thể-thức ứng cử và bầu cử Tổng-Thống" (1).

Trước khi tìm hiểu về các "điều-kiện khác" đã do các Đạo Luật ứng cử và bầu cử Tổng-Thống nhiệm-kỳ 1967-1971 và nhiệm kỳ 1971-1975, thử khảo cứu về các điều-kiện hiến định mà mỗi liên-danh ứng-cử-viên phải hội đủ.

MỤC 1 - ĐIỀU-KIỆN QUỐC TỊCH - CƯ NGỰ - TUỔI TÁC.

Điều 53 Hiến-Pháp Đệ II Cộng-Hòa định rằng các ứng-cử-viên Tổng-Thống, Phó Tổng-Thống phải có Việt tịch từ khi mới sinh. Như vậy, những công-dân Việt-Nam nhập Việt tịch, thủ-đặc Việt tịch hay hồi phục Việt tịch đều không có quyền ứng-cử vào chức-vụ này được.

Điều-kiện quốc-tịch đòi hỏi nơi ứng-cử-viên vào chức vị cao nhất nước rất dễ hiểu. Những công-dân Việt-Nam nhập Việt tịch hay thủ-đặc Việt tịch thường là người Việt nhưng gốc khác. Những người hồi phục Việt tịch thường là những ai đã bỏ quốc tịch để nhập tịch ngoại bang vì những

(1) Điều 54, đoạn 3 Hiến-Pháp Việt-Nam Cộng-Hòa 1967.

lý do thường là không có gì đáng kính. Phần lớn những người đó, ta có thể suy đoán như thế, không phải là những người có thể đại-diện và lãnh-đạo quốc-gia mà chẳng gây ra một niềm thối-mắc, nghi hoặc trong dư-luận chính đàng của một phần hay toàn thể quốc-dân.

Điều-kiện quốc-tịch là một điều-kiện được hầu hết các nước áp-dụng. Có quốc-gia buộc rằng những người ra ứng cử Tổng-Thống đều phải, hoặc có quốc-tịch nguyên-thủy, hoặc là con của cha mẹ có quốc-tịch bản xứ nguyên-thủy. Có quốc-gia còn đòi ứng-cử-viên Tổng-Thống phải sinh tại nước nhà. Đó là điều-kiện được áp-dụng tại Ấn-Độ, Phi-Luật-Tân, Mễ-Tây-Cơ, Á-Căn-Đỉnh, Trung-Hoa Quốc-Gia, Bờ-Đào-Nha, Chí-Lợi, Colombie, Costa Rica, Domingo, Péru, Honduras, Ecuador, Nicaragua, Panama, Paraguay, Venezuela, El Salvador.

Về điều-kiện cư-trú, Hiến-Pháp buộc rằng ứng-cử viên Tổng-Thống Phó Tổng-Thống phải cư ngụ liên-tục trên lãnh-thổ Việt-Nam ít nhất là 10 năm tính đến ngày bầu cử. Ngoài ra, các ứng-cử-viên phải tuyển định cư-trú tại Saigon để làm nơi liên-lạc chính-thức với cơ-quan phụ-trách tổ-chức bầu cử (1).

Đây là một điều-kiện có phần khắt khe mà chỉ có một số ít quốc-gia áp-dụng (chẳng hạn như Phi-Luật-Tân, Péru). Nicaragua, Domingo, Đại-Han chỉ đòi ứng-cử-viên Tổng-Thống phải cư ngụ trong nước 5 năm trước ngày bầu cử. Hai Ti chỉ bắt buộc rằng ứng-cử-viên có cơ sở thường xuyên trong nước và Mễ-Tây-Cơ thì chỉ đòi thời gian cư ngụ là một năm trước ngày bầu cử, trong khi Hiến-Pháp 1787 của Hoa-Kỳ lại rất khắt khe về điều-kiện cư trú, theo đó, thời gian cư ngụ của ứng-cử-viên Tổng-Thống Hiệp-Chủng-Quốc tối thiểu là 14 năm liên-tục trên đất Hoa-Kỳ.

Tuy vậy, nhà lập hiến 1967 đã giảm nhẹ tính-chất khá khắt khe của điều-kiện trên (10 năm cư ngụ liên-tục) bằng cách đồng hóa thời gian lưu vong chính-trị hay công-

(1) Điều 12, Luật số 009/71 ấn định thể-thức bầu cử Tổng-Thống - Phó Tổng-Thống nhiệm kỳ 1971 - 1975.

cán tại ngoại quốc với thời gian cư ngụ tại nước nhà (1).

Nếu điều-kiện cư-ngụ được xem là khắc khe thì trái lại, điều-kiện về tuổi tác của ứng-cử-viên Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa theo Hiến-Pháp 1967 lại tương đối dễ dãi hơn, nghĩa là chỉ cần đủ 35 tuổi tính đến ngày bầu cử.

Dưới thời Đế I Cộng-Hòa, Hiến-Pháp 1956 buộc ứng cử-viên Tổng-Thống phải đủ 40 tuổi (2).

Hiện nay, trên thế giới, tuổi tối thiểu 35 này cũng được chấp nhận tại Hoa-Kỳ, Tiệp-Khắc, Ấn-Độ, Ái-Nhĩ-Lan, Mễ-Tây-Cơ, Bô-Đào-Nha, Hời-Quốc, Áo-Quốc, Ruanda, Panama, Péru và Ecuador. Các nước Á-Căn-Đình, Chí-Lợi, Thổ-Nhĩ-Kỳ, Colombie, Costa Rica, Honduras, El Salvador, Venezuela... ấn định tuổi tối thiểu để ứng cử Tổng-Thống là 30. Có nước đòi hỏi ứng-cử-viên Tổng-Thống chỉ cần đủ 25 tuổi trong khi Hiến-Pháp Ý-Đại-Lợi buộc ứng-cử-viên Tổng-Thống phải đủ 50 tuổi.

Tại Chí-Lợi, tuổi ứng-cử Tổng-Thống là 30 và ứng cử-viên Thượng Nghị-Sĩ phải đủ 35 tuổi (3). Có lẽ các nhà lập-hiến Chí-Lợi quan-niệm rằng Thượng Nghị-Sĩ cần có kinh-nghiệm dày dặn hơn Tổng-Thống.

MỤC 2 - CÁC ĐIỀU-KIỆN KHÁC.

Luật số 001/67 ngày 15-6-1967 và Luật số 009/71 ngày 23-6-1971 quy định thêm một số điều-kiện khác, ngoài các điều-kiện hiến định, đối với ứng-cử-viên Tổng-Thống.

Đó là những điều-kiện sau :

- Ứng-cử-viên Tổng-Thống phải được hưởng các quyền công-dân.

- Phải ở trong tình-trạng hợp-lệ quân-dịch.

- (1) Điều 64, Hiến-Pháp Đại-Hàn năm 1962 cũng đồng-hoá thời gian công, cán và lưu-vong chính-trị tại ngoại quốc với thời gian cư ngụ tại nước nhà.
- (2) Cộng-Hòa Liên-Bang Đức, Đại-Hàn, Trung-Hoa Quốc-Gia, Phi-Luật-Tân, Madagascar, Paraguay, Haiti, Congo, Leopoldvill cũng ấn-định hạn tuổi ứng-cử-viên Tổng-Thống là 40 tuổi.
- (3) Điều 27 và 61 Hiến-Pháp Chí-Lợi.

- Không bị liệt vào những trường-hợp vô tú-cách.

- Được giới thiệu hoặc của 40 Nghị-Sĩ, Dân-Biểu hoặc của 100 Nghị-Viên các Hội-Đông Đô-Thanh, Tỉnh, Thị-Xã.

a. Hướng các quyền công-dân

Theo luật-lệ hiện hành Việt-Nam thì người được hưởng các quyền công-dân là người không bị tước các quyền công-dân dân-sự và gia đình sau đây :

* Quyền bầu cử, quyền ứng cử, quyền đeo huy-chương,

* Quyền làm phụ-thẩm nhân-dân hoặc làm mọi công vụ dân-sự và quân-sự,

* Quyền mang khí giới,

* Quyền biểu-quyết và bỏ phiếu tại Hội-Đông Gia-tộc,

* Quyền làm thủ-hộ, quản tài cho những kẻ vị thành niên không phải là con mình,

* Quyền làm giám-định-viên hoặc nhân-chứng trong các văn-thư,

* Quyền làm chứng trước công-lý (lời khai của người bị mất quyền này chỉ có giá trị chỉ dẫn),

* Quyền mở trường hay đang dạy học hoặc làm việc trong một học-đường với tư-cách nhân-viên giáo-huấn hay Giám-thị,

* Quyền làm quản-trị-viên hay Giám-Đốc trong những Hội vô danh, ngân-hàng, công-ty bảo-hiểm và hết thảy các Hội và Công-Ty kêu gọi đến sự tiết-kiệm và tín dụng của công chúng (điều 37 Bộ Hình-Luật Việt-Nam, 1972).

Bị tước quyền công-dân kể trên là người nào phạm pháp (hành-động vi-phạm luật hình) và sau đó, bị một Tòa-Án phạt bằng một hình phạt đại hình, sẽ đương nhiên bị cấm chỉ vĩnh viễn, hay bị phạt bằng một hình phạt tước các công quyền. Tuy nhiên, đối với người bị một hình phạt đại hình hữu hạn, Tòa có thể hạn chế sự cấm chỉ một hay nhiều quyền nói trên và sự tước quyền này chỉ được áp-dụng sau khi phạm nhân đã thụ hình(Điều 38, Bộ Hình-luật Việt-nam 1972).

Nếu một người phạm trọng tội bị Tòa tuyên án tước đoạt các quyền công-dân, chiếu điều 37 Bộ Hình Luật Việt-Nam thượng dân, thời người đó mất quyền ứng cử (đ. 32HP)

Nếu một người phạm tội tiểu hình bị Tòa tuyên án nói rõ bị tước quyền ứng-cử, thời người đó cũng sẽ mất quyền này. Nhưng nếu bản án chỉ tước đoạt của y những quyền như làm thủ-hộ, quản-tài hay mang khí giới thời người bị án vẫn còn quyền ra ứng cử chức-vụ ghi trong Hiến-Pháp.

b. Hợp-lệ quân-dịch.

Đây là một điều-kiện dành cho các nam ứng-viên mà thôi. Ở trong tình-trạng hợp-lệ quân-dịch có nghĩa là không bị tằm nã vì bất phục tùng hay vì đảo ngũ. Một quân-nhân tại ngũ là người ở trong tình-trạng hợp-lệ quân-dịch. Một nam ứng-viên chưa thi hành nghĩa-vụ quân-dịch vì được hoãn dịch với lý-do học-vấn, sức khỏe, công-vụ, gia cảnh... vẫn được xem là hợp-lệ tình-trạng quân-dịch.

c. Trường-hợp vô tư-cách.

Được quy định đầy đủ trong Luật 001/67 ngày 15 tháng 6 năm 1967 và Luật số 009/71 ngày 23 tháng 6 năm 1971, theo đó những hạng người sau đây mất quyền ứng-cử Tổng-Thống :

- Có án phạt về tội đại hình, ngoại trừ những tội do sơ xuất, bất cẩn, Tuy nhiên, nếu can phạm bị phạt về tội đào tẩu trong một tai nạn lưu-thông thì cũng mất quyền ứng-cử,

- Có án phạt về tội tiểu hình thuộc loại trộm, lường gạt, bội tín, xâm phạm thuần phong mỹ tục, hối lộ, hối mại quyền thế và biến thủ công quỹ hay bị Tòa-Án bị truất quyền công-dân hoặc truất quyền ứng cử theo luật-lệ hiện hành,

- Bị bảo tá (1) tư-pháp hay bị mắc bệnh điên,

(1) Bảo tá : Người giám trị khôn phải có người bảo tá trợ lực thì mới được làm những chứng-thủ pháp-luật.

- Bất tuân lệnh trưng-tập về quân-vụ,
- Công-chức, quân-nhân, nhân-viên chính-quyền mọi ngành, mọi cấp bị huyền chức, cách chức, sa thải hay đương nhiên từ chức hoặc giải-ngũ vì lý-do kỷ-luật,
- Các người hoạt-dộng cho Cộng-sản, trung-lập thân Cộng hay có lợi cho Cộng-san,
- Những ứng-cử-viên dân-cử không hội đủ số phiếu tối thiểu luật định trong các cuộc bầu cử trước mà chưa hoàn trả công quỹ số tiền bồi hoàn ấn-định sau khi nhận giấy đóc thúc của cơ-quan hữu-trách.

Tuy nhiên, những người mà trước ngày 1-4-1967 đã bị án đại hình hoặc tiểu hình (kể cả thường tội có tính-cách chính-trị hoặc lý-do chính-trị), chậm nhất là 80 ngày trước ngày bầu cử, có thể xin một Hội-Đồng (1) phán định rằng họ không thuộc vào trường-hợp bất khả ứng-cử.

Ngoài ra, điều 17 Luật 001/69 còn buộc ứng-cử-viên, phải xin nghỉ giả hạn không lương từ ngày hết hạn nộp đơn ứng-cử Tổng-Thống đến hết ngày bầu cử, nếu là công-chức hay quân-nhân. Nhưng điều-khoản này không áp-dụng cho những ứng-cử-viên mà hiện đang giữ chức-vụ dân cử.

d. Sự giới thiệu của các đại-diện dân cử.

Luật 009/71 quy định thể-thức bầu cử Tổng-Thống nhiệm-kỳ 1971-1975 đã đặt thêm một điều-khiên mới, đòi liên danh ứng-cử-viên Tổng-Thống và Phó Tổng-Thống phải được sự giới thiệu hoặc của 40 Nghị-Sĩ, Dân-Biểu hay của 100 Nghị-Viên các Hội-Đồng Đô-Thành, Tỉnh, Thị-Xã (2).

(1) Hội-Đồng này do Chủ-Tịch Tối Cao Pháp-Viện chủ tọa, có hai Thẩm phán đồng Tòa làm hội-viên và Hội-Đồng phải phán định trong thời hạn tối đa là một tuần lễ từ ngày nhận được đơn (điều 11 Luật 009/71 ngày 23-6-1971).

(2) Thể thức giới thiệu ứng-cử-viên không có trong Luật 001/67 ngày 15 tháng 6 năm 1967 ấn-định thể-thức bầu cử và ứng-cử Tổng-Thống - Phó Tổng-Thống nhiệm kỳ 1967-1971 vì bị Quốc-Hội bác bỏ.

Trước khi trở thành Luật, dự-án Luật bầu cử Tổng Thống, Phó Tổng Thống cho nhiệm-kỳ thứ hai của nền Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam đã gây ra nhiều sóng gió khi Hạ-Nghị-Viện thảo-luận và thông qua về điều-khoản giới thiệu này (điều 10, khoản 7). Dự Luật gồm 8 Chương, 46 điều, trong đó có một điều-khoản được xem là đặc-biệt và mới lạ hơn nếu so với Luật 001/71 ấn định thể-thức bầu cử và ứng cử Tổng-Thống nhiệm-kỳ 1967-1971.

Đổi lại điều 10, khoản 7 thuộc Chương 3 :

"Điều 10 :

.....

7- Tối thiểu phải được sự giới thiệu hoặc của 40 Nghị-Sĩ, Dân-Biểu hoặc của 100 Nghị-Viên các Hội-Đồng Đô-Thành, Tỉnh, Thị-Xã..."

Chính điều-khoản này đã khiến cho sinh-hoạt chính-trị tại Việt-Nam lại một lần nữa sôi động. Có sự trùng hợp ngộ nghĩnh là cả dự luật bầu cử Tổng-Thống, Phó Tổng-Thống nhiệm-kỳ 1967-1971 lẫn dự luật bầu cử Tổng-Thống Phó Tổng-Thống nhiệm-kỳ 1971-1975 đều có cùng một điều-khoản như trên với một nội-dung giống hệt nhau về nguyên-tắc. Đó là nguyên-tắc giới thiệu ứng-cử-viên.

Trong dự luật đầu tiên, điều 10, khoản 7 quy định một trong những điều-khien ứng-cử Tổng-Thống, Phó Tổng-Thống là phải "được sự giới thiệu của ít nhất 30 vị đại diện dân cử" (Dân-Biểu, Nghị-Viên Hội-Đồng Đô-Thành, Tỉnh, Thị-Xã).

Trong dự luật thứ hai, lại cũng điều 10, khoản 7, buộc ứng-cử-viên Tổng-Thống, Phó Tổng-Thống được sự giới thiệu của 40 Dân-Biểu và Nghị-Sĩ hay của 100 Nghị-Viên Hội-Đồng Đô, Tỉnh, Thị-Xã.

Điều-khoản này cả hai lần đều là đối-tượng tranh luận hào hứng trong chính giới, giữa các Luật-gia và dư luận quần chúng. Mọi cuộc bàn cãi đều xoay quanh vấn-đề hiến-tính và chia ra hai lập-trường rõ rệt : lập-trường cho rằng điều 10, khoản 7 vi hiến - lập-trường kia thì bảo rằng không vi hiến.

Lập-luận bên chống đối cho rằng điều 10, khoản 7 là trái với Hiến-Pháp 1967, đi ngược ý chí nhà lập hiến vì trong phiên họp ngày 18 tháng 2 năm 1967, Quốc-Hội Lập-Hiến thảo-luận điều 52 Hiến-Pháp gồm 5 Khoản và đoạn thứ 5 ghi như sau :

- "... Được sự giới thiệu của 10 Dân-Biểu hay Nghị-Sĩ hoặc của một chính đảng".

Sau đó, Quốc-Hội Lập-Hiến thảo-luận rất nhiều và lần lượt thông qua 4 khoản của điều 52 nhưng bác bỏ khoản thứ 5 nêu trên với 69 phiếu thuận (1).

Như vậy, nhà Lập-Hiến đã minh-thị không chấp nhận nguyên-tắc giới thiệu. Cho nên, theo quan-điểm phe chống đối, điều 10, khoản 7 dự-án Luật hoàn-toàn vi hiến, tạo ra bất công cho một số ứng-cử-viên không có lợi thế, đồng thời tạo ưu-thế cho Tổng-Thống đương nhiệm nếu vị này tái ứng cử.

Bên ủng hộ thì nêu ra điều 53, khoản 5 của Hiến Pháp 1967 để cho rằng điều 10, khoản 7 là không đi ngược lại ý-chí nhà Lập-Hiến.

"Điều 53 : Được quyền ứng-cử Tổng-Thống, Phó Tổng-Thống những công-dân hội đủ các điều-kiện sau đây :

-
-

5. Hội đủ những điều-kiện khác dự-liệu trong Đạo Luật bầu cử Tổng-Thống - Phó Tổng-Thống".

Theo đó, mặc nhiên Hiến-Pháp 1967 đã dành cho nhà lập-pháp sau này quyền thiết-lập thêm những điều-khoản khác nữa mà ứng-cử-viên Tổng-Thống - Phó Tổng-Thống phải hội đủ. Như vậy, điều 10, khoản 7 của dự luật hoàn-toàn hợp hiến và chỉ nhằm giảm bớt nạn lạm phát ứng-cử-viên Tổng-Thống và giúp vị Tổng-Thống đắc cử có được sự hậu thuẫn mạnh mẽ, đông đảo của nhân-dân và công-luận.

(1) Công-Báo Việt-Nam Cộng-Hòa, ấn bản Quốc-Hội ngày 5 tháng 1 năm 1968, trang 51.

Kết quả, ngày 4 tháng 6 năm 1971 bản văn dự luật cùng với điều 10, khoản 7 được Hạ-Nghị-Viện chung quyết với đa số 2/3 hiến định và nguyên-tắc giới thiệu ứng-cử-viên được minh-thị chấp-nhận trong Luật số 009/71.

Luật đối-chiếu cho ta thấy thể-thức giới thiệu ứng-cử-viên Tổng-Thống - Phó Tổng-Thống không phải là một sáng chế của Việt-Nam. Ta đã thấy tiền lệ tại một cường quốc dân-chủ là Pháp-Quốc. Đạo Luật ngày 6 tháng 11 năm 1962, sửa đổi chỉ dụ ngày 7 tháng 11 năm 1958 về việc tổ-chức bầu cử Tổng-Thống Pháp, đã quy định như sau :

"Danh-sách những ứng-cử-viên Tổng-Thống do Hội-Đồng Bảo-Hiến lập chiếu theo những đơn giới thiệu hoặc cá-nhân hoặc tập thể, của ít nhất 100 công-dân là Dân-Biểu Quốc-Hội hay Hội-Viên Hội-Đồng hàng Tỉnh hoặc Thị-Trưởng dân-cử. Những đơn giới thiệu này phải gửi đến Hội-Đồng Bảo-Hiến ít nhất 18 ngày trước ngày bầu cử vòng thứ nhất. Đơn ứng-cử của mỗi ứng-cử-viên chỉ được chấp-nhận khi có đủ 100 người ký tên giới thiệu. Những người giới thiệu này phải là những đại-diện dân-cử của ít nhất 10 quận-hạt khác nhau. Tên họ và tư-cách của những công-dân giới thiệu ứng-cử-viên không được công bố". (điều 3, khoản 1)

Để áp-dụng các điều-khoản này, một Sắc-Lệnh đã quy định các thể-thức như sau :

"Tất cả những người mang quốc-tịch Pháp có tên trên một trong các bảng danh-sách bầu cử thiết-lập tại Trung-Ương hay địa-phương đều có quyền tham-gia bầu cử Tổng-Thống Cộng-Hòa Pháp-Quốc. Tất cả những giấy giới thiệu được gửi tới Hội-Đồng Bảo-Hiến, kể từ ngày công bố Sắc-Lệnh tuyên bố bầu cử, chậm nhất là vào lúc 24 giờ ngày thứ 19, trước vòng đầu phiếu thứ nhất"...

Ngoài việc giới hạn ứng-cử-viên Tổng-Thống bằng thể-thức giới thiệu nói trên, Đạo Luật bầu cử Tổng-Thống của Pháp-Quốc còn chặt chẽ hơn nữa là đòi hỏi một đa số tuyệt đối (1) theo thủ-tục đầu phiếu hai vòng.

(1) Đa số tuyệt đối : (Majorité absolue) là quá phân nửa tổng số phiếu đã bỏ.

THƯ-VIỆN QUỐC-GIA

Hiến-Pháp ngày 1-4-1967 Việt-Nam Cộng-Hòa không quy định thể-thức bầu cử Tổng-Thống - Phó Tổng-Thống là chế độ đa số một vòng (Scrutin majoritaire à un tour) hay chế độ đa số hai vòng (Scrutin majoritaire à deux tours). Vì thế, cơ-quan lập-pháp khi soạn thảo Luật bầu cử sẽ phải giải-quyết vấn-đề này (1).

Bầu một vòng là thể-thức đơn giản, trong vòng đó, ai nhiều thăm nhất sẽ thắng, không cần phải đạt được tỷ-lệ bao nhiêu, bất luận số phiếu này là đa số hay không, của số phiếu đã bầu (2). Bầu hai vòng là thể-thức đòi rằng trong vòng đầu phiếu thứ nhất phải đạt được số thăm tỷ-lệ bao nhiêu đó, nếu không sẽ bầu lại vòng nhì và trong vòng nhì, chỉ những ứng-cử-viên được một số thăm tỷ-lệ là bao nhiêu mới được vào tranh cử (3). Đa số các nước đều ấn định một số thăm tối thiểu là bao nhiêu, nếu không đạt được thì phải bầu vòng nhì. Ví dụ : ở Pháp, Áo, Madagascar, Congo-Léopoldville..., Tổng-Thống phải được quá bán số thăm đi bầu, nếu không ai được quá bán, hai người nhiều phiếu nhất sẽ vào vòng nhì (4). Ở Bolivie, nếu không ai được quá bán số thăm trong vòng đầu, ba người nhiều thăm nhất sẽ vào vòng nhì. Trong vòng này cũng phải được quá bán mới đắc cử, nếu không, hai người nhiều phiếu nhất sẽ vào vòng 3. Trong vòng 3, nếu hai người đều thăm nhau, sẽ bầu vòng khác cho đến khi có một ứng-cử-viên được đa số quá bán. Ở

- (1) Luật 001/67 ngày 15-6-1967 đã ấn-định thêm : "Liên danh UCV nào nhiều phiếu nhất sẽ được tuyên bố trúng cử. Trong trường-hợp có nhiều liên danh được số phiếu bằng nhau, liên danh có ứng-cử-viên Tổng-Thống cao niên nhất sẽ được tuyên bố trúng cử". Vậy chế-độ bầu cử TT/PTT tại VNCH hiện nay là chế-độ bầu cử theo đa số một vòng.
- (2) Đó là chế-độ vốn từ xưa nay được áp-dụng tại Anh-Quốc. Hiện nay, Việt-Nam Cộng-Hòa, Venezuela, A-Cần-Đinh, Cộng-Hoa Dahomey áp dụng chế-độ bầu cử này.
- (3) Pháp dưới thời đế III Cộng-Hòa; Đức dưới thời Quân-Chủ (trước 1914) là hai nước đã áp-dụng chế-độ bầu cử hai vòng.
- (4) Tại Pháp hiện nay, nếu trong vòng nhì của cuộc đầu phiếu Tổng-Thống mà có hai ứng-cử-viên Tổng-Thống bằng phiếu nhau 50% thì cuộc bầu cử sẽ bế tắc (?) Trường-hợp này chưa xảy ra nhưng chắc rằng có thể xảy đến. Phải chăng ứng-cử-viên Tổng-Thống cao niên nhất sẽ được tuyên bố trúng cử? !!

Chí-Lợi, nếu không ai được quá bán, hai người nhiều thăm nhất sẽ vào vòng nhì, nhưng vòng này do Quốc-Hội bầu. Thế-thức được Quốc-Hội bầu trong vòng nhì này cũng được áp dụng tại Đại-Hàn, Phi-Luật-Tân, Péru, Ecuador v.v...

Quan-niệm chủ-trương bầu nhiều vòng cho rằng Tổng-Thống cần phải được một đa số to lớn để có đủ uy-tín lãnh-đạo quốc-gia. Nếu bầu một vòng với đa số tương đối, Tổng-Thống có thể chỉ được từ 10% đến 20% số phiếu bầu. Vì vậy, uy-tín của Tổng-Thống sẽ quá yếu.

Những người chủ-trương bầu một vòng cho rằng uy-tín của mỗi ứng-cử-viên Tổng-Thống thể-hiện ở số thăm trong vòng đầu, bởi lẽ trong các vòng sau, nếu ứng-cử-viên đó được tăng số phiếu, thì đó chỉ là số thăm vay mượn, uy-tín do số thăm đó cũng chỉ là uy-tín vay mượn.

Trở lại vấn-đề giới-hạn số ứng-cử-viên Tổng-Thống bằng thế-thức giới thiệu, người ta nhận thấy rằng tuy không đặt điều-kiện giới thiệu ứng-cử-viên Tổng-Thống theo kiểu Pháp, nhưng các quốc-gia dân-chủ khác như Hoa-Kỳ, Đại-Hàn, Phi-Luật-Tân cũng áp-dụng thủ-tục đề-cử tương-tự qua hệ-thống chính đảng. Ở Mỹ, công-dân chọn Tổng-Thống bằng một cuộc bầu cử đặc-biệt, khác với sự bầu cử Quốc Hội. So sánh với các cuộc bầu cử tại các nước khác, cuộc bầu cử Tổng-Thống Hoa-Kỳ mất nhiều thì giờ nhất. Ta có thể ví cuộc bầu cử này như một tấn tuồng có nhiều màn, mỗi màn đã gay go với mức tốt-độ của nó.

Thật vậy, theo truyền-thống chính-trị của xứ này, ứng-cử-viên Tổng-Thống phải là nhân vật do hai chính đảng lớn là Cộng-Hòa và Dân-Chủ đề cử, trong một cuộc họp khoáng đại hội nghị của mỗi đảng. Trước khi các chính đảng nhóm đại-hội vào tháng 7 và tháng 8 trong năm bầu cử, cuộc thi đua vào Tòa Bạch-Ốc đã bắt đầu hàng mấy năm về trước. Trước ngày đại-hội đảng, cuộc thi đua diễn ra giữa các ứng-cử-viên cùng một đảng và sau ngày đại-hội, cuộc thi đua lại diễn ra giữa hai đảng chính : Dân-Chủ và Cộng-Hòa.

Tổng-Thống Hoa-Kỳ không được lựa chọn qua một cuộc đơn danh đầu phiếu trực-tiếp mà lại do các đại-diện

tính theo dân-số của mỗi Tiểu-Bang (1).

Một ứng-cử-viên có đa số phiếu cử tri trong một Tiểu-Bang sẽ nắm giữ toàn thể lá phiếu của đại-diện trong Tiểu-Bang đó. Cho nên, với sự phân phối hiện tại của số đại-diện trong các Tiểu-Bang, một ứng-cử-viên Tổng-Thống có thể đắc cử nếu chiếm được 270 phiếu của đại-diện, đầu ứng-cử-viên này chỉ thắng lợi trong 11 Tiểu-Bang (2).

Vì Hoa-Kỳ theo hệ-thống lưỡng đảng nên thủ-tục đề cử ứng-cử-viên Tổng-Thống qua các chính đảng có hiệu-lực giới hạn số ứng-cử-viên một cách chặt chẽ hơn thể-thức giới thiệu kiểu Pháp. Bởi lẽ chỉ có hai chính đảng lớn nên mỗi lần bầu cử Tổng-Thống Hoa-Kỳ chỉ có hai đảng lớn là Dân-Chủ, Cộng-Hòa tranh-cử (3). Như vậy, thường-thường liên danh đắc cử được đa số tuyệt đối khỏi cần phải dự-liệu thể thức bầu cử hai vòng. Cuộc bầu cử Tổng-Thống Mỹ lại gián-tiếp, theo hai cấp nên sau khi bầu xong cấp 1, đa số cử tri đệ 2 cấp thuộc đảng nào thì liên-danh của đảng ấy biết trước là đắc cử.

Sở dĩ Việt-Nam và Pháp khó áp-dụng chế-độ bầu cử Tổng-Thống kiểu Hoa-Kỳ vì nước ta và Pháp theo hệ-thống đa đảng. Nếu để cho các chính đảng đề cử ứng-cử-viên Tổng Thống thì thủ-tục này chẳng giới hạn được số ứng-cử-viên là bao nhiêu. Con số ứng-cử-viên vẫn có thể trên 10 là ít. Do đó kết quả mong muốn không đạt được.

- (1) Tại Hoa-Kỳ, cứ 10 năm một lần thì lại kiểm kê dân số rồi theo đó mà ấn-định số đại-diện của mỗi Tiểu-Bang lựa chọn Tổng-Thống. Tuy nhiên, tổng số đại-diện không được quá 538 vị, nghĩa là ngang với số 435 Dân-Biểu và 100 Nghị-Sĩ, cộng với 3 đại-diện cho Thu-Đô Hoa-Thịnh-Đôn (Thu-Đô này không có Dân-Biểu Quốc-Hội).
- (2) 11 Tiểu-Bang này là những Tiểu-Bang lớn nhất : 2 Tiểu-Bang ở miền Nam, 7 Tiểu-Bang ở miền Đông-Bắc, 1 Tiểu-Bang - Illinois - ở miền Trung và California ở miền Tây. Năm 1960, J.F. Kennedy đã bỏ 85% thị giố và R. Nixon 84%, để vận-dộng tại 9 Tiểu-Bang lớn nhất ở miền Bắc và Tây Hoa-Kỳ.
- (3) Đôi khi cũng có một đảng nhỏ thứ ba đưa ứng-cử-viên ra tranh cử Tổng-Thống.

Tại Việt-Nam Cộng-Hòa, thủ-tục bầu phiếu ha cũng không được đề nghị ngoài lý-do nêu trên (hệ-thống đảng), thủ-tục này còn gây tốn kém cho công quỹ và gây phiền nhiễu cho cử tri (phải đi bầu hai lần) dù rằng phương thức này khiến cho liên-danh về nhất ở vòng hai đạt được đa số tuyệt đối.

Nói tóm lại, trong hiện tình chính-trị nước nhà thì điều 10, khoản 7 của Luật 009/71 ngày 23-6-1971 là biện pháp thích-nghi để không hạ giá chính-thể của chúng ta. Và lại, Việt-Nam Cộng-Hòa chưa có sẵn truyền-thống chính-trị dân-chủ lâu đời hoặc theo hệ-thống lưỡng đảng thì sự giới hạn ứng-cử-viên Tổng-Thống bằng thế-thức giới thiệu văn tờ ra cần-thiết vì những cuộc bầu cử ở Việt-Nam Cộng-Hòa (kể cả cuộc bầu cử Tổng-Thống) chưa được quan-niệm như những cuộc tranh tài giữa những chính-trị gia thuần túy mà vẫn được một số người coi như những cuộc xô số, ai cũng cố thể tham gia để chờ gặp may (1).

TIẾT II - VẬN-ĐỘNG TRANH CỬ TỔNG-THỐNG.

Trong các xã-hội dân-chủ, vấn-đề vận-động tuyển cử là yếu-tố quyết-định đối với kết quả cuộc bầu cử. Nếu kết quả của những cuộc tuyển cử và trưng cầu dân ý biểu hiện được khuynh-hướng chính-trị và khát vọng của đại đa số quần chúng trong một giai-đoạn nào đó thì vận-động tranh cử là phương-thức trình bày những đường-lối, chính-sách hay những quan-niệm trong vấn-đề điều-hướng quốc-gia để quần chúng tự-do chọn lựa. Sinh-hoạt chính-trị càng dân chủ thì vấn-đề vận-động tranh cử càng quan-trọng. Người ta có thể ví sự vận-động tranh cử như vai tuồng của sự quảng cáo trong nền kinh-tế hiện đại. Trên thị-trường, quảng-cáo chỉ có tác-dụng hữu-hiệu khi nền kinh-tế dành nhiều tự-do cho những chủ-thể kinh-tế. Tương-tự, việc vận-động tuyển cử chỉ đạt được tầm quan-trọng của nó khi nguyên-tắc tự-do và bình đẳng được tôn-trọng thực-sự; khi những ứng-cử-viên được hưởng đồng đều phương-tiện trong cuộc vận-động.

(1) Nguyễn-Quang-Quyển - Nghiên-Cứu Hành-Chánh, tập 14, số 4 năm 1971.

Tại những quốc-gia có truyền-thống sinh-hoạt dân-chủ, chính-trị vững chắc thì tính-cách bình đẳng của những cuộc vận-dộng tranh cử ít bị di-nghị mà một phần do thiện-chí của chính-quyền, một phần vì những phương-tiện giao-thông, truyền-tin không hoàn-toàn bị tập-trung trong tay nhà nước.

Trái lại, tại những quốc-gia đang phát-triển, hầu hết những phương-tiện kể trên đều do nhà cầm quyền nắm giữ. Vì thế, nếu chính-quyền thiếu thiện-chí thì vấn-đề vận-dộng sẽ không còn ý-nghĩa. Do đó, trong bất cứ Đạo Luật bầu cử nào cũng đều quy định rõ ràng, đầy đủ về việc hưởng dụng, thời gian sử-dụng các phương-tiện vận-dộng tranh cử. Tuy nhiên, việc ban bố những điều-khoan này chỉ là một điều-kiện chứ không là điều-kiện đủ để một cuộc bầu cử có giá trị thực-sự dân-chủ.

Hiến-Pháp Việt-Nam Cộng-Hòa 1967 đã công-nhận quyền ứng-cử của mọi công-dân trên căn-bản bình đẳng (điều 13, đoạn 2) và các ứng-cử-viên Tổng-Thống sẽ được hưởng đồng đều phương-tiện trong cuộc vận-dộng tuyển cử (điều 54, đoạn 2).

Ngoài ra, Luật số 001/67 ngày 15 tháng 6 năm 1967 và Luật số 009/71 ngày 23 tháng 6 năm 1971 cũng đều quy định rõ về thể-thức bầu cử Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa. Khi ghi rằng: "các ứng-cử-viên không được sử-dụng những phương-tiện vận động tuyển-cử, ngoài số lượng, cách-thức do Ban Vận-Động tuyển cử ấn-định; thời gian sử dụng những phương-tiện cũng phải được phân phối công bằng giữa các liên-danh ứng-cử-viên Tổng-Thống - Phó Tổng-Thống"...

Hiến-Pháp ngày 1-4-1967, Luật 001/67 và Luật 009/71 quy định như thế nào về thời gian và phương tiện vận-dộng tranh cử Tổng-Thống? Đó là nội-dung của vấn-đề mà chúng tôi sẽ trình bày tiếp theo đây.

MỤC 1 - THỜI GIAN VẬN-ĐỘNG TRANH CỬ.

Tại Pháp-Quốc, cuộc vận-động tranh cử khai diễn từ ngày danh-sách các ứng-cử-viên Tổng-Thống được đăng trên Công-Báo và chấm dứt vào lúc mười hai giờ (12) khuya ngày thứ sáu (6) trước vòng đầu phiếu thứ nhất.

Nếu phải bầu vòng thứ nhì, cuộc vận-động tranh-cử mở lại vào ngày công bố trên Công-báo tên tuổi của hai ứng-cử-viên vòng nhì và chấm dứt lúc mười một giờ (11) khuya ngày thứ sáu (6) trước vòng đầu phiếu thứ nhì (1).

Tại Việt-Nam Cộng-Hòa, cuộc vận-động tranh cử chính-thức bắt đầu vào ngày thứ ba mươi (30) trước ngày bầu cử và chấm dứt vào lúc mười hai giờ (12) trưa của một ngày trước ngày bầu cử (2).

Như vậy, thời gian vận-động tranh cử chỉ được kéo dài khoảng bốn tuần lễ trước ngày bầu cử. Tuy nhiên, người ta nhận thấy rằng bên cạnh những thể-thức vận-động chính-thức còn có những thể-thức vận-động phi chính-thức. Đó là những thể-thức vận-động vượt ra ngoài giới hạn luật định. Đây là một hiện-tượng phổ- quát trong bất cứ lãnh-vực nào, ở bất cứ tổ-chức hay định-chế nào, và là tiêu-chuẩn đo lường mực-độ của xã-hội. Khi xã-hội có tính-cách thuần nhất thì ảnh-hưởng của hệ-thống chính-thức quan-trọng hơn ảnh-hưởng của hệ-thống phi chính-thức. Trái lại, trong xã-hội kém thuần-nhất, vai-trò của hệ-thống phi chính-thức giữ địa-vị ưu thắng và tác-dụng mạnh mẽ lên tác-phong, hoạt-động cá-nhân.

MỤC 2 - PHƯƠNG-TIỆN VẬN-ĐỘNG TRANH CỬ.

Cuộc vận-động tuyên cử Tổng-Thống được minh-định trong Hiến-Pháp và Luật bầu cử, căn cứ vào nguyên-tắc bình đẳng. Nguyên-tắc này được các nhà làm Luật chấp-nhận cho các cuộc tranh cử Quốc-Hội lẫn các cuộc tranh cử Tổng-Thống

(1) Sắc-Luật ngày 6 tháng 11 năm 1962 ấn-định thể-thức vận-động tranh cử Tổng-Thống Cộng-Hòa Pháp-Quốc.

(2) Điều 23 Luật số 009/71 ngày 23 tháng 6 năm 1971.

hoặc các cuộc tranh cử khác như Hội-Đồng Đô-Thành, Tỉnh, Thị-Xã v.v... Vì tranh cử trên khắp lãnh-thổ tất nhiên là tốn kém, vượt quá khả-năng tài-chánh của mọi ứng-viên. Nếu không có sự hạn chế và quốc-gia không trợ-cấp đồng đều cho mỗi ứng-viên thì sức mạnh tài-chánh sẽ đè bẹp sức mạnh của tài đức.

Hiện nay, tại Hoa-Kỳ, công cuộc tuyên-truyền và vận-động để thu hút lá phiếu của số cử-tri khổng-lồ (1) rất tốn kém. Năm 1964, hai chính đảng Dân-Chủ và Cộng-Hòa đã chi phí lối 36 triệu Mỹ-Kim (2) trong cuộc vận-động tuyên cử Tổng-Thống. Đảng Dân-Chủ tiêu khoảng 17 triệu trong đó có 4 triệu là do các nghiệp-đoàn đóng góp, 69% số tiền còn lại là do dân chúng ủng hộ.

Tại Pháp, các ứng-cử-viên Tổng-Thống đã chi phí vào việc tranh cử hàng triệu phật-lãng. Đây quả là số tiền vượt quá khả-năng cá-nhân (3). Như vậy, càng ngày sự vận-động tranh cử càng phức-tạp, tốn kém vì số cử-tri trong nước có chiều-hướng tăng chứ không giảm. Do đó, luật-pháp các quốc-gia thường chấp-nhận việc hạn định cho mỗi ứng-cử-viên được số lượng đồng đều là bao nhiêu truyền đơn, bích chương; nói trên đài phát thanh hay xuất hiện trên màn ảnh truyền hình bao nhiêu phút đồng hồ v.v...

- (1) Theo bảng thống-kê năm 1968 thì số người đi bầu ở Hoa-Kỳ vào khoảng 118 triệu. Riêng tại Pháp-Quốc, trong cuộc bầu cử Tổng-Thống năm 1974 có chung 30,6 triệu cử-tri.
- (2) Tương-đương với 22 tỷ 320 triệu bạc Việt-Nam hiện nay (1 Mỹ-kim = 620 VNĐ).
- (3) Trong cuộc tranh cử Tổng-Thống Pháp vào năm 1965, chỉ riêng cuộc vận-động của ứng-cử-viên Tổng-Thống François Mitterand (không kể những cuộc vận-động song song của đảng Xã-Hội và Cộng đảng Pháp) đã chi phí từ 800 ngàn đến một triệu phật-lãng (tương-đương với 120 triệu bạc Việt-Nam), trong khi UCV/TT Jean Le Canuet tốn khoảng 5 triệu quan và Tổng De Gaulle trên 10 triệu quan (tương-đương với 1 tỷ 300 triệu bạc Việt-Nam) và chi phí cho cuộc vận-động tranh cử của UCV/TT Georges Pompidou trong năm 1969 còn cao hơn cuộc vận-động của Tổng De Gaulle. Trong khi Ông Alain Poher (đương kim Chủ-Tịch Thượng-Viện Pháp bây giờ), người chủ trương tiết-kiệm tối đa, cũng chi phí khoảng 3 triệu phật-lãng.

Tại Việt-Nam Cộng-Hòa, các ứng-cử-viên Tổng-Thống có thể sử-dụng những phương-tiện truyền-thông như báo chí, diễn thuyết, xe phóng thanh, truyền đơn, bích chương, vô-tuyến truyền thanh và vô-tuyến truyền hình. Mỗi loại phương tiện vận-dộng tranh cử nêu trên đều có tầm mức quan-trọng cá-biệt của chúng. Riêng việc vận-dộng tranh cử bằng báo chí, vô-tuyến truyền thanh và nhất là vô-tuyến truyền hình càng ngày càng được chú-trọng đặc-biệt. Tại Việt-Nam Cộng-Hòa, vô-tuyến truyền hình chưa có tầm tác-dụng rộng lớn tới đa số cử tri toàn quốc (vì vẫn còn là một kỹ-thuật thông-tin mới mẻ), nhưng cũng góp phần không nhỏ trong việc cổ động tranh cử nhằm vào khối dân thành thị.

Tại Hoa-Kỳ, năm 1952, đã có đến 31% cử tri khai rằng họ biết tin tức nhờ vô-tuyến truyền hình và con số này tăng lên 58% vào năm 1964 (1). Tuy do tư-nhân khai-thác nhưng luật-pháp buộc dài vô-tuyến truyền hình phải dành cho các ứng-cử-viên thời gian đồng đều để cổ-dộng tuyền cử. Nếu một ứng-cử-viên đã bỏ tiền mua một thời gian nào đó để vận-dộng trên một đài vô-tuyến truyền hình thì các ứng-cử-viên Tổng-Thống khác cũng có quyền này, nhưng không được vượt hơn số thời hạn của các ứng-cử-viên Tổng-Thống khác. Như vậy, vô-tuyến truyền hình ngày nay chiếm địa vị hệ-trọng và khiến chi phí vận động tranh cử tại Mỹ khá nhiều (2), đồng thời, vô-tuyến truyền hình đã làm thay đổi thủ-tục vận động tranh cử trong những cuộc bầu cử Tổng-Thống - Phó Tổng Thống Hoa-Kỳ. Nó đã khiến cho các bài diễn từ đọc vào dịp đề cử các ứng-cử-viên ngắn đi và những cuộc phổ trương lực lượng không còn kéo dài nữa (3).

Ngoài phương-tiện vô-tuyến truyền hình, các liên danh ứng-cử-viên Tổng-Thống - Phó Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-

(1) Theo các bản thống-kê của Viện Khảo-Cứu Michigan thì cuộc tranh luận giữa UCV/TT J.F. Kennedy và R. Nixon trên vô-tuyến truyền hình năm 1960 đã thu hút được 70 triệu khán gia. Như vậy, cứ 10 người thì có 9 người theo dõi cuộc nói chuyện.

(2) Năm 1964, đảng Cộng-Hòa và đảng Dân-Chủ Mỹ tốn khoảng 12 triệu 6 Mỹ-kim nghĩa là khoảng 35% tổng phí.

(3) Howard R. Penniman ; "The American Political Process," 1962.

Hòa có thể sử dụng các phương-tiện sau đây để vận-động tranh cử nữa là báo chí, các cuộc nói chuyện trực-tiếp với cử tri, xe phóng thanh, truyền thanh, truyền đơn và bích chương.

Theo Luật 001/67 và 009/71 thì một Ban Vận-Động Tuyến cử Trưng-Ương được thiết-lập gồm có một đại-diện chính và một đại-diện phụ khuyết cho mỗi liên danh ứng-cử-viên. Trưởng-Ban Vận-Động Tuyến cử do các đại-diện liên danh bầu ra có nhiệm-vụ điều-khiển các cuộc thảo-luận của Ban Vận-Động. Tại địa-phương như các Tỉnh, Thị-Xã, Đô-Thành đều có một Ban Vận-Động Tuyến cử với thành-phan tương tự như Ban Vận-Động Tuyến cử Trưng-Ương mà các đại-diện tại Ban Vận-Động ấy sẽ do những đại-diện Trưng-Ương đề cử. Các đại-diện có thể bị liên danh của mình thay đổi trong thời gian vận-động.

Việc vận-động bằng báo chí thì rất quan-trọng vì báo chí đóng vai trò hữu-hiệu trong lãnh-vực hướng-dẫn dư luận, quảng-bá lập-trường. Tuy nhiên, báo chí chỉ có thể hoàn tất vai-trò của mình khi tự-do báo chí được công-nhận và tôn trọng, nếu sự hành xử quyền này không phương hại đến danh-dự cá-nhân, an-ninh quốc-phòng (điều 12 Hiến-Pháp 1967). Do đó, khi soạn thảo Luật bầu cử, nhà lập-pháp phải quan tâm đến vấn-đề tự-do báo chí. Mọi bài báo liên-quan đến vận-động tranh cử đều không thể bị kiểm duyệt, trừ những giới hạn đã nêu trên (điều 20, khoản 5, Luật 001/67).

Tại những quốc-gia tân-tiến mà hệ-thống vô tuyến truyền hình được giao cho tư-nhân quản-trị, khai-thác như Hoa-Kỳ... thì vai-trò báo chí có phần kém hữu-hiệu. Năm 1952, đa số cử tri Mỹ đều khai rằng họ biết tin tức nhờ vô-tuyến truyền hình, chỉ có 22% cho biết là họ theo dõi cuộc tranh cử qua báo chí. Đến năm 1964 thì có 23% khai rằng báo chí là nguồn tin của họ. Trái lại, tại những quốc-gia như Pháp v.v..., nhà nước giữ độc-quyền về truyền thanh, truyền hình nên báo chí lại đóng một vai-trò tích-cực trong việc hướng-dẫn dư-luận quan-chúng hơn, nhất là trong lãnh-vực vận-động tranh cử Tổng-Thống.

Nói tóm lại, vấn-đề tuyển cử vị nguyên thủ hành pháp và là người đại-diện quốc-dân tuy chỉ được Hiến-Pháp quy định một cách tổng quát nhưng đã do hai Đạo-Luật số 001/67 và Luật số 009/71 bổ-túc đầy đủ với nhiều điều-khoản mới lạ.

Nếu việc đặt thêm điều-khiên để ứng-cử Tổng-Thống của nhà lập-pháp 1971 đã tạo ra nhiều tranh luận trong quá khứ, thì việc ấn định một nhiệm-kỳ vừa phải - đủ cho Tổng-Thống hoàn tất vai trò lãnh-đạo xứ sở mà không thể độc-tài, chuyên đoán - cũng đã là một ưu-tư cho nhà lập-hiến và nhà lập-pháp - từ trước đến nay.

Rút kinh-nghiệm thời Đệ I Cộng-Hòa, nhà Lập-Hiến 1967 rất e sợ thể-chế độc-tài tái sinh và trong chiều hướng đó, họ ấn định nhiệm kỳ Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa ra sao ? và trong mục-tiêu phục-hưng quốc-gia thời hậu chiến, nhà Lập-Pháp 1974 thấy rằng cần ấn định lại nhiệm kỳ Tổng-Thống cho thích-hợp với thời thế. Nhiệm kỳ ấy như thế nào để thực hiện các kế-hoạch phát-triển đất nước ?

Nghiên-cứu về nhiệm kỳ Tổng-Thống theo Hiến-Pháp 1967 và theo Luật số 001/74 ngày 22 tháng Giêng năm 1974 thiết tưởng có thể giúp hiểu rõ ý-chí quốc-dân và hiện tình Việt-Nam hơn vậy.

x

x x

Chương II

NHIỆM KỴ TỔNG THỐNG

[[[/ án-đề nhiệm kỳ của vị Tổng-Thống đã là đề tài đặt ra cho các nhà lập hiến hoặc đôi khi cho các nhà lập pháp của các nước dân-chủ theo Tổng-Thống chế. Nói chung, mọi quốc-gia đều mong muốn thiết-lập một thể-chế không độc-tại, đồng thời đáp ứng nhu-cầu chính-trị trong xứ. Do đó, việc giao cho vị nguyên thủ quốc-gia nhiều quyền hạn rộng rãi phải song song với việc kềm chế, ngăn chặn nguy cơ chuyên-doan của vị ấy mà phương-cách hạn chế nhiệm kỳ Tổng-Thống hiện nay vẫn là một trong những giải-pháp tương đối hữu-hiệu, nhất là tại những nước mới thâu hồi độc-lập hay trên đường phát-triển nền dân-chủ.

Nhiệm kỳ Tổng-Thống thay đổi tùy mỗi quốc-gia. Có nước chấp-nhận nhiệm kỳ Tổng-Thống là 4 năm (1), lại cũng có quốc-gia quy định nhiệm kỳ Tổng-Thống chỉ kéo dài một năm (2). Tuy nhiên, tại đa số các nước khác, nhiệm kỳ Tổng Thống là từ 5 năm (3), 6 năm (4) hay 7 năm (5).

- (1) Đó là các nước như Hoa-Kỳ, Colombie, Costa-Rica, Phi-Luật-Tân, Ruanda, Bolivie, Ecuador, Panama, Đại-Hàn v.v...
- (2) Tại Thổ-Nhĩ-Kỳ, Thụy-Sĩ nhiệm kỳ Tổng thống là 1 năm. Đây là những trường hợp ít có.
- (3) Như Ba-Tây, Miên-Điện, Cộng-Hòa Liên-Bang Đức, Domingo, Ấn-đô, Do-Thái, Hới-Quốc, Paraguay, Syrie, Togo, Venezuela, Congo, Brazzaville, Congo-Leodoldville, Dahomey v.v,...
- (4) Những nước Tổng-Thống có nhiệm kỳ 6 năm là A-Cần-Đỉnh, Chi-Lôi, Trung-Hoa Dân-Quốc, El. Salvador, Guatemala, Phần-Lan, Haiti, Honduras, Mê-Tây-Cô, Liban v.v,...
- (5) Tổng-Thống có nhiệm kỳ 7 năm là Tổng-Thống Pháp, Tiệp-Khắc, Ý-Đại-Lợi, Ai-Nhĩ-Lan, Bồ-Đào-Nha, Cộng-Hoa Trung Phi, Madagascar v.v...

Như vậy, nhiệm kỳ Tổng-Thống có thể từ 1 năm cho đến 8 năm (trường-hợp Cộng-Hòa Libéria) tùy sự quy định của Hiến-Pháp mỗi quốc-gia. Tuy nhiên, hiện nay tại vai quốc-gia Á-Châu, người ta có khuynh-hướng tu chính Hiến-Pháp để Tổng-Thống có thể tại vị lâu hơn hay trọn đời. Chẳng hạn như Đại-Hàn, Indonesia.

Nhiệm kỳ Tổng-Thống có thể chấm dứt vì đã mãn thời hạn hiến định hay bởi những nguyên do bất thường khiến Tổng-Thống không thể tái tục tại nhiệm. Sau đây chúng tôi xin trình bày về nhiệm kỳ Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa theo Hiến-Pháp 1967 và theo Luật số 001/74, tu chính điều 52 Hiến-Pháp 1967, đồng thời sẽ tìm hiểu về những trường-hợp gián đoạn bất thường chức-vụ Tổng-Thống.

TIẾT I - TRƯỜNG-HỢP MÃN NHIỆM *Hiến. Định.*

MỤC 1 - NHIỆM KỲ THEO HIẾN-PHÁP 1967.

Theo Hiến-Pháp Đệ II Cộng-Hòa thì nhiệm kỳ Tổng-Thống là 4 năm.

Cổ lập-luận cho rằng nhiệm kỳ 4 năm của Tổng-Thống là quá ngắn ngủi : năm đầu để Tổng-Thống quen với chức-vụ ; năm thứ 4 để cho vị Tổng-Thống sửa soạn sự tái đắc cử. Như vậy, chỉ còn 2 năm rảnh tâm và đủ kinh-nghiệm có thể đảm nhận chức chương một cách hữu-hiệu, nếu được. Nhưng đó chỉ là quan-niệm quá đáng. Sự thiếu kinh-nghiệm của Tổng-Thống được dự-trù do sự ủng hộ của công-luận (mà vừa ủng hộ Ông ta trong kỳ bầu cử) và đôi khi của Quốc-Hội mà trong đó, Tổng-Thống có nhiều thân hữu chính-trị (1).

Vả lại, nhiệm kỳ của Tổng-Thống là 4 năm cũng không là quá ngắn ngủi vì một vị Tổng-Thống có khả-năng thường được tái cử, do đó sẽ có thêm 4 năm nữa để thi tài an-bang tế thế.

(1) Tại Hoa-Kỳ, nếu khối đa số trong Quốc-Hội thuộc đảng của Tổng-Thống thì thế lực của Tổng-Thống rất lớn lao.

Tuy nhiên, nếu nhiệm kỳ Tổng-Thống quá dài (như 7 năm ở Pháp, 8 năm ở Libéria...) thì người ta lại e ngại sẽ có một sự ly dị nguy hiểm giữa đa số quần chúng và Tổng-Thống hay duy trì lâu dài một nhân-vật bất lực (1).

Đoạn 4 điều 52 Hiến-Pháp 1967 còn hạn chế quyền ra tái ứng-cử của Tổng-Thống vào một lần mà thôi. Như vậy, tại Việt-Nam Cộng-Hòa, một vị Tổng-Thống chỉ có thể ở chức vị tối đa là 8 năm mà thôi, trong khi tại Pháp và một số quốc-gia khác (2), quyền ra tái ứng-cử Tổng-Thống vô hạn chế. Tại Hoa-Kỳ trước kia, Tổng-Thống có quyền tái ứng-cử vô hạn chế, nhưng sau trường-hợp Tổng-Thống F.D. Roosevelt từ trần, khi mới ngồi được 1 năm trong nhiệm kỳ thứ 4 vì lý do sức khỏe, thì Quốc-Hội Mỹ đã biểu quyết tu chính án thứ 22. Do tu chính án này, một người đắc cử Phó Tổng-Thống, sau đó được cử thay thế Tổng-Thống mệnh một và đã ngồi ở chức-vụ này trong quá 2 năm, sẽ chỉ được phép ra tái ứng-cử một lần mà thôi và không được phép ra tái ứng-cử nữa. Như vậy, tại Hoa-Kỳ, không ai có thể làm Tổng-Thống quá 8 năm, hay 10 năm, nếu đã lên chức-vụ đó qua địa-vị Phó Tổng-Thống.

Sở dĩ tu chính án thứ 22, cũng như điều 52 Hiến Pháp Việt-Nam Cộng-Hòa 1967, có sự hạn chế quyền tái ứng-cử có thể vì những lý do sau :

- Chức-vụ Tổng-Thống hết sức bề bộn và đòi hỏi rất nhiều khả-năng tinh-thần và thể xác của con người.

- Vì Tổng-Thống đang tại chức, nếu ra tái ứng-cử nữa sẽ có rất nhiều hy vọng đắc cử vì với mọi phương-tiện tuyên-truyền trong tay, với uy quyền sẵn có, Ông có thể sử dụng guồng máy nhà nước làm guồng máy vận-động tranh cử cho mình.

(1) Lê-Đình-Chân - Hiến-Luật Việt-Nam - Saigon 1973, tr. 172-173.

(2) Đó là các nước như Á-Căn-Đinh, Domingo, Phần-Lan, Ấn-Độ, Do-Thái, Ý-Đại-Lợi, Bồ-Đào-Nha, Venezuela, Madagascar, Dahomey v.v... Tổng-Thống có thể được tái cử vô hạn định. Trái lại, tại El. Salvador, Mê-Tây-Cô thì Hiến-Pháp không cho phép Tổng-Thống tái ứng cử.

Có lẽ vì thế mà nhiều Hiến-Pháp cấm không cho Tổng-Thống ra tái ứng cử sau khi nhiệm-kỳ vừa chấm dứt. Trái lại, chỉ có thể được tái cử sau khi chấm dứt nhiệm kỳ thứ nhất là 4 năm. Chẳng hạn, Tổng-Thống phải chờ 4 năm sau mới được ra tranh cử. Sự cấm đoán này khiến cho không ai đang nắm chính-quyền có thể ra tái ứng-cử (1).

**MỤC 2 - NHIỆM KỲ TỔNG-THỐNG VIỆT-NAM CỘNG-HÒA THEO
LUẬT 001/74 NGÀY 22-1-1974.**

Nếu đã có lập-luận cho rằng nhiệm kỳ 4 năm của một vị Tổng-Thống là quá ngắn và 7 năm là quá dài thì cũng có quan-niệm cho rằng cần phải dung hòa để làm sao nhiệm kỳ Tổng-Thống cũng không ngắn hay dài quá. Không quá ngắn ngũi để thuận tiện cho các kế-hoạch mà cũng không quá dài để Tổng-Thống có thể củng cố địa vị hầu trở nên nhà độc-tài. Như vậy, thời gian tối thiểu của nhiệm kỳ là 5 năm thì Tổng-Thống mới có thể đề ra các kế-hoạch ngũ niên, là loại kế-hoạch rất cần-thiết cho các công trình trùng tu và phát-triển xứ sở trên một quy mô rộng lớn nhất là tại những quốc-gia mới văn hồi hòa-bình. Có lẽ đồng quan-điểm trên nên các nhà lập-pháp Việt-Nam năm 1974 đã biểu quyết chấp-thuận dự-án Luật đề nghị tu chính điều 52 Hiến-Pháp. Theo điều 52 mới này thì nhiệm kỳ Tổng-Thống được tăng thêm một năm nghĩa là 5 năm. Ngoài ra, Tổng-Thống lại có thể được tái cử hai lần (2). Như vậy, theo tu chính án số 1 này thì tại Việt-Nam Cộng-Hòa, một vị Tổng-Thống sẽ có thể ở chức-vị trong 15 năm là tối đa thay vì chỉ 8 năm như điều 52 cũ của Hiến-Pháp quy định.

(1) Những nước áp-dụng nhiệm kỳ gián đoạn là Ba-Tây, Bolivie, Chi-Lợi, Colombie, Nicaragua, Haiti, Ecuador, Syrie...

(2) Theo điều 52 Hiến-Pháp 1967 thì nhiệm kỳ Tổng-Thống VNCH là 4 năm và chỉ có thể được tái cử một lần.

TIẾT II - TRƯỜNG HỢP MÃN NHIỆM BẤT THƯỜNG VÀ VẤN-ĐỀ KẾ VỊ

Ngoài trường-hợp mãn thời hạn do Hiến-Pháp quy định, nhiệm kỳ của Tổng-Thống có thể chấm dứt trước ~~lần~~ thời hạn trong các trường-hợp không khuyết ghế Tổng-Thống và khi ấy, vấn-đề kế vị được đặt ra.

Trước khi tìm hiểu về việc kế vị Tổng-Thống khi vị Tổng-Thống đương nhiệm vì một lý-do gì không thể tiếp tục tại chức, chúng tôi xin trình bày về những trường-hợp khiến vị Tổng-Thống không thể đảm nhiệm chức vị được.

MỤC 1 - NHỮNG TRƯỜNG-HỢP MÃN NHIỆM BẤT THƯỜNG

Ghế Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa có thể bị không khuyết vì một trong những trường-hợp sau :

- Mệnh chung : Việt-sử và thế giới sử chứng minh rằng có nhiều vị Tổng-Thống đã không ngồi trọn nhiệm kỳ vì bị ám sát. Chẳng hạn, vị Tổng-Thống đầu tiên tại Việt-Nam và Tổng-Thống John F. Kennedy của Hoa-Kỳ, đã bị ám sát năm 1963 khi còn tại nhiệm. Vì vậy, Hiến-Pháp các nước đều trừ liệu trường-hợp Tổng-Thống chết bất thành lĩnh và nghĩ tới việc chỉ định người đương nhiên lên thay.

- Từ chức : Theo nguyên-tắc thì sự từ chức của Tổng-Thống có tính-cách tự nguyện và cá-nhân mà chỉ riêng Tổng-Thống biết và thẩm định. Do đó, không ai có quyền từ khước sự từ chức này (1). Tuy nhiên, sự từ chức của Tổng-Thống có thể là hậu quả của những khủng hoảng kinh-tế, chính-trị liên tiếp hay những pha công-kích liên hồi của dư-luận quần chúng.

Tại Pháp-Quốc hiện nay, Hiến-Pháp Đệ Ngũ Cộng-Hòa cốt yếu vẫn là nội các chế cho nên Tổng-Thống có thể bất buộc từ chức trong trường-hợp Hạ-Nghị-Viện nhất định

(1) Năm 1969, khi từ chức Tổng-Thống Cộng-Hòa Pháp-Quốc, De Gaulle chỉ tuyên bố như sau :

"Je cesse d'exercer mes fonctions de Président de la République. Cette décision prend effet aujourd'hui à midi."

không chịu chấp-nhận một Thủ-Tướng mà Tổng-Thống đã chọn. Tuy Tổng-Thống có thể giải tán Hạ-Nghị-Viện, nhưng nếu dân chúng vẫn bầu lại Hạ-Nghị-Viện với đa số chống Tổng-Thống thì rất khó khăn cho Tổng-Thống và khiến Ông ta có thể nghĩ tới sự từ chức (1). Tại Việt-Nam, trường-hợp này không thể xảy ra vì sự bổ-nhiệm Thủ-Tướng Chính-Phủ là thuộc quyền của Tổng-Thống (điều 58 Hiến-Pháp).

Vì thể-thức từ chức Tổng-Thống, thời Đệ I Cộng-Hòa, Hiến-Pháp ngày 26 tháng 10 năm 1956 quy định rằng sự từ chức của Tổng-Thống cần được thông tri cho Quốc-Hội nghĩa là không cần nộp đơn xin hay chờ sự chấp-thuận của một cơ-quan nào. Thực ra, Tổng-Thống là người được quốc-dân bầu lên, khi từ chức, chỉ cần báo-cáo cho toàn dân biết là đủ.

Hiến-Pháp Đệ II Cộng-Hòa không đề cập đến trường-hợp Tổng-Thống muốn từ chức có phải làm đơn xin hay không và nếu có, thì phải nộp đơn ở đâu, có cần phải được một cơ-quan nào cứu xét và chấp-thuận không? Tuy nhiên, nếu Quốc-Hội không thể tự ý giải tán, người ta nghĩ rằng Tổng-Thống không thể tự ý tuyên bố từ chức và cơ-quan phải nhận đơn, cứu xét sự từ chức của Tổng-Thống có lẽ cũng chính là cơ-quan đã tiếp nhận lời tuyên thệ của Tổng-Thống khi Tổng-Thống nhậm chức. Đó là Quốc-Hội và Tối Cao Pháp-Viện (2).

- Bị truất quyền : Theo điều 85 Hiến-Pháp, Tổng-Thống có thể bị truất quyền trong trường-hợp can tội phản

(1) Sau khi Hạ-Nghị-Viện bị Tổng-Thống giải tán, một cuộc bầu cử Hạ-Nghị-Viện mới sẽ được tổ chức. Trong năm đầu pháp-nhiệm của Hạ-Nghị-Viện vừa được bầu này, Tổng-Thống sẽ không có quyền giải-tán.

(2) Trương-Tiên-Dat - Hiến-Pháp chú thích - Saigon, 1967, tr. 27.

quốc (1) và các trọng tội khác.

Đề nghị khởi tố Tổng-Thống phải viện dẫn lý-do và phải được 2/3 tổng số Dân-Biểu, Nghị-Sĩ ký tên. Quyết-nghị khởi tố phải được đa số 3/4 tổng số Dân-Biểu và Nghị-Sĩ biểu- quyết chấp-thuận.

Sau khi quyết-nghị khởi tố, Tổng-Thống phải đình chỉ nhiệm-vụ và chờ phán quyết của Đặc-Biệt Pháp-Viện. Tổng-Thống được quyền biện hộ trong mọi giai-đoạn của thủ-tục truy tố.

Tổng-Thống sẽ bị truất quyền nếu đa số 4/5 nhân-viên Đặc-Biệt Pháp-Viện chấp-thuận (2) và phán-quyết truất quyền Tổng-Thống của Đặc-Biệt Pháp-Viện có tính-cách chung thẩm. Bản án của Đặc-Biệt Pháp-Viện chỉ có thể truất quyền Tổng-Thống và sau đó, Tổng-Thống có thể bị truy tố trước các Tòa-Án thường để xử về mặt hộ (bồi thường thiệt hại) hay trước các Tòa-Án Hình Sự (lãnh án về hình tội).

Như vậy, trong thủ-tục truất quyền Tổng-Thống có ba chặng để khởi tố : Đề-nghị khởi tố - quyết-nghị khởi tố - luận tội để truất quyền. Hai chặng đầu thuộc thẩm quyền Quốc-Hội Lưỡng Viện và chặng thứ ba thì thuộc lãnh-vực thẩm-quyền Đặc-Biệt Pháp-Viện. Khác với thủ-tục truất quyền Dân-Biểu, Nghị-Sĩ, theo đó chỉ có hai chặng : Đề nghị khởi tố - Quyết-nghị khởi tố và cả hai giai-đoạn trong thủ-tục truất-quyền Dân-Biểu - Nghị-Sĩ đều thuộc thẩm-quyền của Viện sở quan.

(1) Danh từ phản quốc (haute trahison) là một văn thức được truyền tụng từ đời này sang đời khác nhưng tối nghĩa.

Theo GS Maurice Duverger, thói phản quốc là hành vi của Tổng-Thống vi phạm Hiến-Pháp nghiêm trọng về những bổn phận của chức vụ (La Haute trahison est la violation grave par le Président de la République des devoirs de sa charge). Phản quốc là một trọng tội chính-trị của một nhân vật đã lạm dụng chức-vụ của mình để phản hiến-pháp hay các quyền lợi tối cao của quốc-dân (Il s'agit d'un crime politique consistant à abuser de sa fonction pour une action contraire à la constitution ou aux intérêts supérieurs du pays - M. Duverger, p.663).

(2) Theo điều 86 Hiến-Pháp, Đặc-Biệt Pháp-Viện do Chủ-Tịch Tối Cao Pháp-Viện giữ chức Chánh Thẩm và gồm 5 Dân-Biểu, 5 Nghị-Sĩ đóng vai Hội-Thẩm. Khi Chủ-Tịch TCPV là bị can thì Chủ-Tịch Thượng-Nghị-Viện là Chánh Thẩm Đặc-Biệt Pháp-Viện.

Thời Đệ I Cộng-Hòa, chỉ có Tổng-Thống, Phó Tổng Thống, Chánh Án Tòa Phá Án và Chủ-Tịch Viện Bảo-Hiến mới có thể bị đưa ra trước Đặc-Biệt Pháp-Viện. Còn theo Hiến-Pháp Đệ II Cộng-Hòa, các viên-chức có thể bị đưa ra trước Đặc-Biệt Pháp-Viện gồm có : Tổng-Thống, Phó Tổng-Thống, các Tổng Bộ-Trưởng, các Thẩm-phán Tối Cao Pháp-Viện, và các Giám-Sát-Viên. Có quan-diêm cho rằng chỉ nên đưa ra trước Đặc-Biệt Pháp-Viện để truất quyền những viên-chức nào mà người ta không thể cách chức được. Đối với Thủ-Tướng hay các Tổng Bộ-Trưởng, Quốc-Hội đã có thể dùng kỹ-thuật yêu cầu giải-nhiệm dự-liệu ở điều 40 Hiến-Pháp. Do đó, không cần phải đưa ra trước Đặc-Biệt Pháp-Viện để xét xử chỉ có Tổng-Thống, Phó Tổng-Thống và các Thẩm-Phán Tối-Cao Pháp-Viện là những viên-chức được bầu lên với một nhiệm kỳ rõ rệt, trong khi chưa hết nhiệm kỳ, nếu hành-dộng tội lỗi, không còn xứng đáng với địa-vị nữa, mới cần tới thủ-tục truy tố trước Đặc-Biệt Pháp-Viện để truất quyền. Sự truất quyền này cũng tương-tự như dự-liệu ở điều 38 Hiến-Pháp. Còn đối với Giám-Sát-Viên, nếu do cơ-quan nào chỉ định thì sẽ do cơ-quan đó giải-nhiệm khi phạm tội. Vì vậy, quan-diêm ấy cho rằng việc quy định thủ-tục truất quyền Thủ-Tướng, Tổng Bộ-Trưởng, Giám-Sát-Viên trước Đặc-Biệt Pháp-Viện là không hợp-lý. Vì tại Việt-Nam khác với Hoa-Kỳ ở điểm : các Bộ-Trưởng Hoa-Kỳ không thể bị Quốc-Hội bắt tín-nhiệm để lật đổ nên mới cần đưa ra trước phiên tòa công-khai luận tội (theo thủ-tục Impeachment trong khoản 4, điều 2 Hiến-Pháp 1787) để kết tội và truất quyền.

Thủ-tục luận tội để truất quyền Tổng-Thống được hầu hết Hiến-Pháp các nước chấp-nhận, nhưng nhiều quốc-gia không lập ra Đặc-Biệt Pháp-Viện như tại Việt-Nam mà lại do Quốc-Hội họp để luận tội rồi biểu-quyết truất quyền. Chẳng hạn ở Ý-Đại-Lợi, Tổng-Thống (chỉ một mình Tổng-Thống) có thể bị công-khai luận tội trước Quốc-Hội nếu can tội phản quốc hoặc vi-phạm Hiến-Pháp (1). Ở Công-Hòa Liên-Bang Đức, Tổng Thống cũng có thể bị 1/4 tổng số Dân-Biểu hay Nghị-Sĩ đề nghị truy-tố và 2/3 chấp-thuận đưa ra Tòa-Án Hiến-Pháp (Viện Bảo-Hiến) để kết-tội và truất quyền (2). Ở Phi-Luật-Tân,

(1) Điều 90 Hiến-Pháp Ý-Đại-Lợi 1947.

(2) Điều 61 Hiến-Pháp Công-Hòa Liên-Bang Đức 1949.

Thượng-Nghị-Viện sẽ họp thành Đặc-Biệt Pháp-Viện để xử Tổng-Thống, Phó Tổng-Thống, các Thẩm-Phán Tối Cao Pháp-Viện và Chủ-Tịch Tham-Kế-Viện. Các viên-chức này, nếu phạm tội cố tình vi-phạm Hiến-Pháp, phản quốc, tham nhũng hay các trọng tội khác, sẽ bị Ủy-Ban Luận Tội (Commission d'impeachment) của Hạ-Nghị-Viện biểu-quyết truy-tố với đa số 2/3 thành-phần Ủy-Ban.

À Bị tật bệnh trầm trọng và kéo dài khiến Tổng-Thống không còn đủ năng-lực để làm tròn nhiệm-vụ cũng là một lý-do khiến không khuyết ghế Tổng-Thống. Sự mất năng-lực của Tổng-Thống phải được Quốc-Hội xác-nhận với 3/4 tổng số Dân-Biểu, Nghị-Sĩ sau một cuộc giám-định và phản giám-định y-khoa (đoạn 1, điều 56 Hiến-Pháp).

Tóm lại, nếu một trong bốn trường-hợp kể trên xảy đến sẽ khiến nhiệm kỳ Tổng-Thống chấm dứt trước kỳ hạn, và khi ấy, vấn-đề kế vị Tổng-Thống sẽ được đặt ra.

MỤC 2 - SỰ KẾ VỊ TỔNG-THỐNG

Khi Tổng-Thống vì một lý-do nào không thể tiếp tục tại vị thì Phó Tổng-Thống sẽ tạm thời đảm-nhiệm chức-vụ Tổng-Thống ngay. Đây là vấn-đề hệ trọng nên Hiến-Pháp ngày 1-4-1967 cũng như Hiến-Pháp các quốc-gia khác đều minh-định rõ rệt về sự kế vị chức-vụ Tổng-Thống.

Tại Việt-Nam Cộng-Hòa, Hiến-Pháp 1967 phân-biệt hai trường-hợp :

Trường-hợp thứ nhất : Nếu nhiệm kỳ của Tổng-Thống chấm dứt trên một năm trước kỳ hạn, nghĩa là nhiệm-vụ của Tổng-Thống bị ngăn trở còn một năm nữa mới hết, thời Phó Tổng-Thống sẽ chỉ tạm thời đảm-nhiệm chức-vụ Tổng-Thống trong thời hạn ba tháng để tổ-chức cuộc bầu cử tân Tổng-Thống và Phó Tổng-Thống cho nhiệm kỳ tới. Nếu vì lý-do nào đó khiến Phó Tổng-Thống không thể kế vị Tổng-Thống được thì Chủ-Tịch Thượng-Nghị-Viện sẽ đảm-nhiệm và lo tổ-chức bầu cử Tổng-Thống và Phó Tổng-Thống trong thời hạn ba tháng.

Hiến-Pháp 1967 không dự-liệu trường-hợp Tổng-Thống có thể trở lại lãnh nhiệm-vụ, nhưng nếu có trường-hợp này thì dĩ nhiên Phó Tổng-Thống sẽ phải hoàn ngời và trong

khi Phó Tổng-Thống lên thay vị Tổng-Thống lâm bệnh, phải coi Ông ta như là người giữ chức "quyền Tổng-Thống" mà thôi. Ngược lại, Phó Tổng-Thống lên thay Tổng-Thống mệnh một thì phải coi như là vị Tổng-Thống thực-thụ.

Tại Đại-Hàn, vì không có chức Phó Tổng-Thống nên nếu có sự không khuyết chức-vụ Tổng-Thống, khi nhiệm kỳ còn hai năm hay dưới hai năm, Quốc-Hội sẽ bầu ngay Tổng-Thống mới và nhiệm kỳ của tân Tổng-Thống này chỉ là thời gian bỏ dở của vị Tổng-Thống cũ mà thôi. Nếu nhiệm kỳ còn trên hai năm, một cuộc bầu cử vị tân Tổng-Thống cho nhiệm kỳ mới sẽ được tổ-chức trên toàn quốc. Trong trường-hợp Tổng-Thống chỉ bị ngăn trở tạm thời, Thủ-Tướng sẽ đảm-nhiệm chức-vụ Tổng-Thống và nếu Thủ-Tướng cũng bị ngăn trở thì một Tổng-Trưởng sẽ thay thế.

Trường-hợp thứ hai : Hiến-Pháp Việt-Nam Cộng-Hòa 1967 dự-liệu rằng nếu sự không khuyết ghé Tổng-Thống xảy ra khi nhiệm kỳ còn dưới một năm trước kỳ hạn, Phó Tổng-Thống sẽ đảm-nhiệm chức-vụ Tổng-Thống cho đến hết nhiệm kỳ bỏ dở đó, trừ trường-hợp Tổng-Thống bị truất quyền. Trong trường-hợp sau này, các nhà lập-hiến 1967 nghĩ rằng nếu vị Tổng-Thống bị truất quyền, Phó Tổng-Thống vì đứng chung liên danh với Tổng-Thống, cũng sẽ không còn xứng đáng để được lên thay Tổng-Thống, người ta e ngại rằng Ông ta còn có cảm tình với người bị truất quyền và sẽ tư thông với vị sau này để mưu sự việc khác.

Do đó, để tránh hậu hoạn, nhà lập-hiến 1967 đã gạt vị Phó Tổng-Thống ra ngoài địa-vị thừa kế, Tuy nhiên, trong trường-hợp này thì phải giải-quyết ra sao vấn-đề kế-vị Tổng-Thống ? Để Phó Tổng-Thống đảm-nhiệm tạm thời chức-vụ Tổng-Thống trong ba tháng lo việc tổ-chức bầu cử tân Tổng-Thống hay để Chủ-Tịch Thượng-Nghị-Viện lên thay với sứ mệnh tương tự ?

Đi xa hơn nữa, Hiến-Pháp 1967 còn tru-liệu việc Phó Tổng-Thống mệnh một hay vì lẽ gì không thể gánh vác trọng trách được nữa chức-vụ Tổng-Thống, bởi có thể thời gian kế vị này lên tới 11 tháng 29 ngày, thì Chủ-Tịch Thượng-Nghị-Viện sẽ là người thay thế, nhưng vị này cũng chỉ đảm-nhiệm chức-vụ Tổng-Thống trong thời gian ba tháng để lo tổ-chức cuộc bầu cử tân Tổng-Thống. Hiến-Pháp 1967

không dự-liệu về sự mệnh một của Chủ-Tịch Thượng-Nghị-Viện trong khi kế vị chức Tổng-Thống, trong khi tại nhiều nước khác, thứ tự kế vị Tổng-Thống thường được ấn-dịnh ngay trong Hiến-Pháp. Chẳng hạn tại Á-Căn-Đỉnh, khi Tổng-Thống vắng mặt hay bị ngăn trở thì Phó Tổng-Thống sẽ lên thay. Nếu Phó Tổng-Thống cũng bị ngăn trở thì Quốc-Hội sẽ bầu người giữ chức-vụ Tổng-Thống. Hiến-Pháp Bolivia cũng ấn-dịnh thứ tự để thay thế Tổng-Thống bị ngăn trở là Phó Tổng-Thống, Chủ-Tịch Thượng-Nghị-Viện, Chủ-Tịch Hạ-Nghị-Viện. Tại Ba-Tây, thứ-tự ưu-tiên kế quyền Tổng-Thống là Phó Tổng-Thống ; Chủ-Tịch Hạ-Nghị-Viện ; Phó/Chủ-Tịch Thượng-Nghị-Viện ; Chủ-Tịch Tối Cao Pháp-Viện . Chúng ta không thấy trong thứ tự vừa kể trên có Chủ-Tịch Thượng-Nghị-Viện vì chính Phó Tổng-Thống Ba-Tây kiêm luôn chức-vụ Chủ-Tịch Thượng-Nghị-Viện. Riêng tại Costa-Rica, hai vị Phó Tổng-Thống sẽ theo thứ-tự ưu-tiên định sẵn kế-tiếp đảm nhiệm chức-vụ Tổng-Thống bị không khuyết. Tại những nước không có Phó Tổng-Thống, như Cộng-Hòa Chí-Lợi, thì một Bộ-Trưởng sẽ tạm đảm-nhiệm chức-vụ Phó Tổng-Thống để xử-lý chức-vụ Tổng-Thống khi vị Tổng-Thống bị ngăn trở. Nếu Bộ-Trưởng đó bị ngăn trở, một Bộ-Trưởng khác trên bảng thứ tự ưu-tiên định sẵn sẽ lên thay thế.

Nói tóm lại, Hiến-Pháp các nước thường phân biệt hai trường-hợp : trường-hợp không khuyết hẳn ghế Tổng-Thống và trường-hợp Tổng-Thống chỉ vắng mặt tạm thời. Trong trường-hợp thứ nhất, các nước thường tổ-chức bầu lại Tổng-Thống mới trong một thời gian ngắn hoặc để Phó Tổng-Thống đảm-nhiệm chức-vụ Tổng-Thống, nếu thời gian nhiệm kỳ bỏ dở còn lại không lâu. Trong trường-hợp thứ hai, các nước luôn ấn-dịnh sẵn thứ-tự ưu-tiên của các người có quyền thay thế chức-vụ Tổng-Thống.

Y

Sau khi đã tìm hiểu về vấn-đề tuyển cử và nhiệm kỳ Tổng-Thống VNCH, trong Chương III này, chúng tôi xin lần lượt nêu lên vài nhận xét thô thiển về các điều-kiện của ứng-cử-viên Tổng-Thống ghi trong Hiến-Pháp và Luật bầu cử TT/PTT. Đồng thời cũng xin trình bày thiển kiến của chúng tôi về nhiệm kỳ Tổng-Thống theo Hiến-Pháp 1967 và theo Đạo Luật số 001/74 ngày 22-1-1974 tu chính điều 52 Hiến-Pháp.

Chương III

NHẬN ĐỊNH

TIẾT I - NHẬN ĐỊNH VỀ LUẬT BẦU CỬ TỔNG-THỐNG

MỤC 1 - NHẬN XÉT VỀ CÁC ĐIỀU-KIỆN TỔNG QUÁT CỦA ỨNG-CỬ-VIÊN TỔNG-THỐNG.

Trước hết, một nhận xét thông thường, về các điều-kiện tổng quát trong Luật bầu cử Tổng-Thống - Phó Tổng-Thống, là Luật Bầu cử Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa có nhiều điều-khoan mà các quốc-gia khác cũng có. Đó là điều-kiện về quốc-tịch, cư trú, tuổi tác của ứng-cử-viên.

Điều-kiện buộc ứng-cử-viên phải có Việt tịch từ khi mới sinh khất khe hơn điều-kiện về quốc-tịch của ứng-cử-viên Dân-Biểu hay Nghị-Sĩ, vì người công-dân Việt-Nam Cộng-Hòa nhập Việt tịch, thủ-đặc Việt tịch hay hồi phục Việt tịch đều không có quyền ứng-cử vào chức-vụ Tổng-Thống. Điều này chứng tỏ rằng ý muốn của nhà lập hiến là vị nguyên thủ quốc-gia phải là người Việt-Nam thuần túy. Có như vậy thì khi nhận lãnh trọng trách điều-khiển và lãnh đạo quốc-gia mới quyết tâm bảo vệ xứ sở, phục-vụ quyền lợi quốc-gia đúng mức.

Điều-kiện buộc ứng-cử-viên Tổng-Thống phải cư ngụ liên tục tại Việt-Nam ít nhất 10 năm tính đến ngày bầu cử tuy có phần khắt khe. Một số quốc-gia khác như Đại-Hàn (5 năm), Mễ-Tây-Cơ (1 năm)... nhưng có thể, vị Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa mới là người am tường hiện tình đất nước. Phải sống lâu ở Việt-Nam, phải trực tiếp giao dịch với dân chúng hay các giai tầng của xã-hội mới giúp người ta hiểu rõ về những nhu-cầu đất nước, những nguyện-vọng nhân-dân. Tại Hoa-Kỳ, điều-kiện về cư-trú còn khắt khe hơn ở VNCH. Luật bầu cử bắt buộc ứng-cử-viên Tổng-Thống phải cư ngụ ít nhất là 14 năm trong nước.

Hiến-Pháp 1967 đồng-hóa thời gian lưu-vong chính trị ở hải-ngoại với thời gian cư ngụ trong nước. Đây là một ý-niệm tân kỳ của Hiến-Pháp Việt-Nam Cộng-Hòa. Tuy nhiên, lưu-vong chính-trị là gì ? Làm Đại-sứ lưu-động nhưng không được phép về nước có phải là lưu-vong chính-trị hay không ? Theo Luật-Sư Trương-Tiến-Đạt, nguyên Tổng Thư Ký Quốc-Hội Lập Hiến, thì Luật đặt ra để nhằm vào số đông chứ không để bênh vực một số nhỏ đang lưu-vong chính-trị tại ngoại quốc. Cho nên, sự đồng-hóa nói trên khiến mất tính-cách vô cá-tính và chỉ nhằm nâng đỡ một vài cá-nhân, đang lưu-vong hay đang là Đại-Sứ lưu-động tại hải-ngoại.

Điều-kiện tuổi tối thiểu cho ứng-cử-viên Tổng-Thống Việt-Nam là 35 tuổi, tính đến ngày bầu cử là con số hợp-lý, khi để chấp-nhận tuổi tối thiểu của Dân-Biểu là 25, Nghị-Sĩ là 30. Với số tuổi 35 này, người ta có thể đã dày dặn và từng trải để có thể nắm giữ mọi vai trò trong guồng máy nhà nước tuy rằng "tài không đợi tuổi", và có thể một con qua 100 tuổi cũng không bằng con phượng hoàng mới sinh (Lão Ô Bách Tuế, như phượng hoàng sơ sinh). Dầu sao điều-kiện tuổi của Hiến-Pháp 1967 cũng tương đối dễ dãi hơn đối với Hiến-Pháp 1956, của Đệ I Cộng-Hòa và Hiến-Pháp Ý-Đại-Lợi (1).

Về các điều-kiện khác buộc rằng ứng-cử-viên Tổng-Thống phải được hưởng các quyền công-dân, hợp-lệ tình-trạng quân-dịch thì không có gì là phi lý cả.

Tuy nhiên, về vấn-đề danh từ, Hiến-Pháp (điều 53, đoạn 3) đã dùng câu : "được hưởng các quyền công-dân".

Chúng tôi cũng đồng-ý với quan-niệm cho rằng Hiến-Pháp lẽ ra phải ghi : "Không bị tước quyền công-dân". Bởi lẽ, tình-trạng bình-thường của mọi công-dân là được hưởng các quyền công-dân. Trái lại, tình-trạng một công-dân bị tước quyền là một tình-trạng đặc-biệt của một công-dân phạm pháp, bị chế-tại bằng hình phạt tước các quyền. Như vậy, cần phân-biệt hai trường-hợp :

(1) Hiến-Pháp Đệ I Cộng-Hòa (1956-1963) định rằng số tuổi của UCV/TT/PTT tối thiểu là 40 ; Hiến-Pháp Ý buộc UCV/TT phải đủ 50 tuổi.

- Trường-hợp thứ nhất, nếu là một hình phạt theo sau một trọng tội, can phạm bị tước đoạt tất cả mọi quyền công-dân trong đó có cả quyền ứng-cử, bầu cử, quyền tham gia công-vụ v.v...

- Trường-hợp thứ hai, nếu sự tước đoạt các công-quyền kèm theo một tội tiêu hình, các can phạm có thể bị tước đoạt toàn thể hay chỉ một phần trong các quyền công-dân. Do đó, chỉ bị tước đoạt một phần các quyền công-dân do một hình phạt của tội tiêu hình, người dân chỉ bị mất quyền ứng-cử, nếu bản án tuyên phạt một số quyền như quyền mang vũ khí, quyền làm giám-hộ..., và người bị phạt vẫn có tư-cách ứng-cử.

MỤC 2 - NHẬN-ĐỊNH VỀ ĐIỀU 10, KHOẢN 7 LUẬT 009/71

Trong Luật số 009/71 về thể-thức bầu cử Tổng-Thống, Phó Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa nhiệm-kỳ 1971-1975 đã nêu ra một thể-thức mới không thấy có trong Luật bầu cử năm 1967. Đó là điều-kiện đòi liên danh ứng-cử-viên Tổng-Thống, Phó Tổng-Thống phải được sự giới thiệu của 40 Nghị-Sĩ, Dân-Biểu hoặc của 100 Nghị-Viên các Hội-Đồng Đô, Tỉnh, Thị-Xã .

Điều-khoản về thể-thức giới thiệu trên đã tạo ra nhiều sóng gió trong chính-trường lúc bấy giờ. Tựu chung, chỉ có hai quan-điểm : quan-điểm cho rằng điều 10, khoản 7 vi hiến và quan-điểm kia thì ngược lại.

Theo Giáo-Sư Nguyễn-Văn-Bông thì "nguyên tắc giới thiệu tự nó không có gì là vi hiến và phản dân chủ. Nhưng trong khung-cảnh chính-trị hiện nay, hành vi đó đã bị hiểu lầm và gây thêm xáo trộn vô ích" (1). Quan-điểm này cũng được Giáo-Sư Vũ-Quốc-Thúc tán đồng.

Ngoài ra, theo Giáo-Sư Hoàng-Xuân-Hào thì lập-trường của phe đá kích điều 10, khoản 7 vi hiến đã tỏ ra đuoối lý và điều này chính tỏ điều 10, khoản 7 tự nó không vi hiến hay phản dân chủ. Tuy nhiên, theo Giáo-Sư Hoàng-Xuân-Hào, pháp-ly chỉ là một yếu-tố trong diễn-trình cấu tạo

(1) Nhật-Bao Cấp-Tiến số đề ngày 29, 30 * 31-1-1971.

quyết-định. Pháp-ly và thực-tại chính-trị là hai phương-diện quan-trọng của nền dân-chủ mà nhiệm-vụ bảo-vệ trước hết thuộc những vị lãnh-đạo quốc-gia, cả Hành-Pháp - Lập-Pháp - Tư-Pháp (1).

Nói tóm lại, thể-thức giới thiệu ứng-cử-viên Tổng-Thống như điều 10, khoản 7 Luật 009/71 quy định không phải là một sáng chế của Việt-Nam mà đã có trong Luật bầu cử của một cường quốc dân-chủ là Pháp.

Tại Mỹ-Quốc cũng có thể-thức này nhưng qua sự giới thiệu của một chính đảng lớn như Cộng-Hòa hay Dân-Chủ. Mỗi đảng sẽ đề cử trong một cuộc khoáng đại hội-nghị một liên danh ứng-cử-viên Tổng-Thống - Phó Tổng-Thống và chỉ do đảng phái với tổ-chức quy mô mới giúp ứng-cử-viên Tổng-Thống đắc cử được. Thủ-tục đề cử này đã trở nên truyền-thống chính-trị của xứ này.

Dựa theo thể-thức giới thiệu của Hoa-Kỳ, đã có quan-niệm đề nghị nên nói rộng điều 10, khoản 7. Như vậy, ứng-cử-viên Tổng-Thống có ba lối thoát, hoặc 40 Dân-Biểu và Nghị-Sĩ hoặc 100 Nghị-Viên Hội-Đồng Đô, Tỉnh, Thị-Xã, hoặc một chính đảng được hợp-thức hóa (2).

Tuy nhiên, theo thiên-ý chúng tôi, Việt-Nam rất khó áp-dụng thể-thức thứ ba là cho phép một chính đảng được hợp-thức-hóa, đề cử ứng-viên Tổng-Thống vì lẽ thủ-tục này cũng chẳng giới hạn được con số ứng-cử-viên là bao. Như vậy, kết quả mong muốn không đạt được mà lý-do duy-nhất là tình-hình chính-trị Việt-Nam rất phức-tạp, phân hóa nên số đảng phái quá đông và sự đa đảng sẽ khiến số ứng-cử-viên Tổng-Thống vẫn khá cao.

(1) Hoàng-Xuân-Hào - Tập-San Quốc-Phòng - số tháng 10/1971, tr. 183-184.

(2) Quan-điểm của GS Nguyễn-Văn-Bông - Nguyệt-San Cấp-Tiến, số 25 & 26/1971 - trang 10.

TIẾT II - NHẬN ĐỊNH VỀ NHIỆM-KỲ TỔNG-THỐNG VNCH.

MỤC 1 - NHẬN XÉT VỀ NHIỆM KỲ TỔNG-THỐNG THEO HIẾN PHÁP

1-4-1967.

Khi nói về nhiệm kỳ của Tổng-Thống theo điều 52, đoạn 2 Hiến-Pháp, người ta nhận thấy với thời gian 4 năm ngắn ngủi, nếu chưa được chuẩn bị kỹ-lưỡng, vị Tổng-Thống sẽ bỏ ngổ rất nhiều trước một trọng-trách to lớn : lãnh-đạo quốc-dân.

Có thể là nhiệm kỳ 4 năm cũng quá ngắn - vì năm đầu để Tổng-Thống quen việc, năm thứ 4 lo chuẩn bị tái cử và chỉ có hai năm để đem hết nhiệt-tâm và tài-năng phục-vụ xứ sở. Tuy nhiên, cũng có thể là quá dài đối với một vị Tổng-Thống mà sức khỏe không dồi dào, và lại, chức-vụ Tổng-Thống đòi hỏi một khả-năng thể chất chịu đựng giỏi. Với 4 năm tại chức, vị Tổng-Thống sẽ hao tổn thật nhiều tâm trí và sức lực. Do đó, nếu nhiệm kỳ Tổng-Thống là 4 năm, chúng tôi nhận thấy cũng vừa đủ để Ông ta thi triển tài kinh bang tế-thế của mình. Trong trường-hợp là người có tài, vị đương kim Tổng-Thống sẽ được quốc-dân ủng hộ trong kỳ tái ứng-cử và như thế, Ông ta lại có thêm 4 năm nữa tại chức.

Trái lại, nếu Tổng-Thống là người không đủ khả-năng lãnh-đạo thì nhiệm kỳ 4 năm không là thời gian quá ngắn.

Dù sao, nhiệm kỳ Tổng-Thống 4 năm là trung-bình nhưng cũng phải tùy hoàn-cảnh chính-trị, khung cảnh kinh-tế của mỗi nước, nhất là tùy theo trình-độ dân trí nữa. Do đó, Hiến-Pháp chỉ là những khuôn mẫu cho sinh-hoạt quốc-gia và nó có thể phải thay đổi để thích-ứng với hoàn cảnh bởi vì con người tạo ra định chế chứ định chế không tạo ra con người.

MỤC 2 - NHẬN XÉT VỀ NHIỆM KỲ TỔNG-THỐNG THEO LUẬT 1/74 .

Ngày 22 tháng Giêng năm 1974, một Đạo Luật được ban hành, nâng nhiệm kỳ Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa từ 4 năm lên thành 5 năm. Hơn nữa, Tổng-Thống có thể được tái cử hai lần. Đạo Luật này tu chính điều 52 Hiến-Pháp và đã khiến người ta bàn luận sôi nổi một thời.

Có quan-điểm cho rằng sự gia tăng nhiệm kỳ Tổng Thống thành 5 năm là giúp cho Tổng-Thống dư thời giờ thi hành các kế-hoạch, chính-sách ngũ niên phát-triển kinh-tế. Lập-luận này cho rằng với thời gian là 5 năm tại vị, Tổng-Thống mới có thể hoàn thành những dự-trù nhằm phục-hưng xứ sở, nhất là tại Việt-Nam Cộng-Hòa hiện nay, thời hậu chiến nên các kế-hoạch "5 năm phát-triển" rất cần-thiết.

Cũng có quan-niệm rằng việc cho phép Tổng-Thống được tái cử hai lần và nhiệm kỳ 5 năm là để phục-vụ tham vọng cá-nhân. Như thế một vị Tổng-Thống có thể tại chức tới đa 15 năm, và với thời gian đó, chế-độ độc-tài rất dễ thực hiện vì bao nhiêu quyền hành, phương-tiện nằm trong tay hành-pháp.

Dù sao, trong giai-đoạn hiện tại của đất nước, việc để một vị Tổng-Thống tái cử mấy lần cũng không thành vấn đề, miễn sao tinh-thần phục-vụ của vị đó cao độ và nhất là việc hạn chế nhiệm kỳ Tổng-Thống là 4 năm, nếu là để ngăn ngừa độc-tài, chắc không thành công, vì kinh-nghiệm Đệ I Cộng-Hòa còn đó.

Như vậy, nếu dân trí cao, người dân sẽ lựa chọn kỹ-luỡng vị nguyên thủ và nếu cần, sau 5 năm họ sẽ lựa chọn vị Tổng-Thống khác nếu thấy rằng vị đương kim Tổng-Thống có tham vọng độc tài. Vậy vấn-đề chống độc-tài không ở nhiệm kỳ dài ngắn, hạn chế sự tái cử mà là ở phương cách nâng cao dân-trí, phát-triển ý-thức chính-trị nơi quần chúng vậy.

✓

... Nói tóm tắt, trong những quốc-gia theo chế-độ dân-chủ tự-do thì việc tuyển chọn vị lãnh-đạo nhân-dân rất là hệ-trọng đối với mọi công-dân hầu có thể bảo-vệ được quyền-lợi xứ sở. Tuy nhiên, nhiệm kỳ Tổng-Thống cũng góp phần không nhỏ trong việc xây dựng sự vững mạnh về chính-trị hay kinh-tế và ngược lại. Tại các nước có trình-độ dân trí cao tại ý hướng độc-tài khó nảy sinh, trái lại, tại các nước mà nền dân-chủ chính-trị còn phôi thai thì khuyến-hướng chính-trị có cơ phát-triển dễ dàng nhất là kèm theo một nhiệm kỳ dài là những thẩm quyền rộng rãi dành cho vị nguyên thủ quốc-gia.

Việt-Nam Cộng-Hòa chưa có một truyền-thống dân-chủ lâu đời nhưng để bù đắp cho khuyết-diểm này, VNCH không ngừng trong việc kiến-tạo một thể-chế chính-trị tân tiến bằng cách ngăn ngừa từ gốc rễ mọi nguyên-nhân của sự tiêu diệt tự-do dân-chủ. Không thể có tự-do dân-chủ khi người dân sống dưới ách độc-tài như thể-chế của Bắc-Việt hiện nay hoặc như dưới chế-độ gia đình trị của nền Đệ I Cộng-Hòa. Do đó, Hiến-Pháp Đệ II Cộng-Hòa 1967 cũng đưa miền Nam Việt-Nam đến một chế-độ tốt đẹp hơn khi cạnh việc sửa đổi một số định-chế kiểm-soát quyền hành-pháp thêm hữu-hiệu là việc quy định về thẩm-quyền Tổng-Thống thật rõ rệt.

Do đó, việc nghiên-cứu về quyền hành của Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa cũng là phương-cách giúp người ta hiểu được phần nào đường hướng của nhà Lập hiến trong việc ngăn chặn mầm mống độc-tài mà thông thường đã do sự phó thác cho Tổng-Thống quá nhiều quyền hành về các lãnh-vực hành-pháp, lập-pháp và tư-pháp.

Tìm hiểu về thẩm-quyền Tổng-Thống trong ba lãnh vực kể trên cũng là chủ đề mà chúng tôi sẽ tuân tự trình bày trong phần thứ hai.

x

x x

Phần thứ hai

QUYỀN HÀNH CỦA TỔNG THỐNG

Khi nghiên-cứu về thể-chế của nền Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam, người ta thấy có một đặc-điểm là Hiến-Pháp ngày 1-4-1967 đã quy định một nền Hành-Pháp lưỡng đầu đặc-biệt : có Tổng-Thống - Phó Tổng-Thống - Thủ-Tướng.

Trong ba nhân-vật này chỉ có Tổng-Thống và Thủ-tướng là thực-sự hành xử quyền lập-pháp (1).

Thật vậy, Tổng-Thống được quốc-dân ủy-nhiệm nắm giữ quyền hành-pháp (điều 51 Hiến-Pháp), nhưng đây là một quyền hành-pháp trong chế-độ Tổng-Thống biến thể vì đứng sau Tổng-Thống là một Chính-Phủ do Thủ-Tướng điều-khiển, có nhiệm-vụ thi hành chính-sách quốc-gia do chính Tổng-Thống hoạch-định. Nói khác, Tổng-Thống có trọng-trách hoạch-định chính-sách quốc-gia (điều 62 Hiến-Pháp) và Thủ-Tướng chịu trách-nhiệm về sự thi hành chính-sách quốc-gia trước Tổng-Thống trong vấn-đề điều-khiển Chính-Phủ và các cơ-cấu hành-chánh quốc-gia (điều 67 Hiến-Pháp).

Tuy nhiên, thế nào là quyền hành-pháp và quyền này bao gồm những thẩm-quyền gì ? Thế nào là hoạch-định chính-sách quốc-gia ?

Trả lời hai câu hỏi đó là đã định-nghĩa quyền - thế của Tổng-Thống tại Việt-Nam dưới thời Đệ II Cộng-Hòa.

* Thế nào là quyền hành-pháp ?

Trong môn Luật Hiến-Pháp (Droit Constitutionnel) không có danh từ nào mập mờ, gây ra lăm lỏi giải-quyết khác nhau bằng danh-từ "HÀNH-PHÁP".

Quan-niệm về hành-pháp đã trải qua nhiều thăng trầm mà chỉ có lịch-sử mới giúp ta hiểu được.

- Đối với Locke và Montesquieu, quyền hành-pháp tức là quyền chỉ-huy quân-lực, là quyền cưỡng-chế bắt buộc.

(1) Phó Tổng-Thống không được kiêm nhiệm một chức vụ nào trong Chính-Phủ ngoài việc chủ tọa các Hội-Đồng Tư-vấn là : Hội-Đồng Văn-Hóa Giáo-Dục, Hội-Đồng Kinh-Tế Xã-Hội, Hội-Đồng các Sắc-Tộc Thiểu-Số (d.66 HP).

- Các Quốc-hội thời cách-mạng (1792-1795) tại Pháp thì quan-niệm rằng quyền hành-pháp là quyền thi hành một cách chặt hẹp và máy móc mọi Đạo Luật do Quốc-Hội ban ra và hoàn-toàn không có quyền sáng tạo gì, ngay cả trong địa-hạt bang-giao.

- Theo Giáo-Sư VEDEL, cái sứ mạng thi hành luật-pháp, mà các Hiến-Pháp ngày nay thường nói tới luôn, tức là sứ-mạng hành-chánh hay cai trị, phải được hiểu như là cái quyền duy-trì an-ninh công cộng và quyền điều-hành các công sở. Vậy, những đòi hỏi thực-tế đã đưa đến sự trao hoàn cho quyền hành-pháp một lãnh-vực rộng lớn hơn. Với sự xuất-hiện của nền hành-chánh (hay cai-trị) ngày nay, sự thi hành luật-pháp có một nghĩa khác hẳn với nghĩa của nó dưới thế kỷ thứ 18.

Do đó, khi nói tới "hành-pháp", có lẽ nên dùng danh-từ "quyền Chính-Phủ" (1), một danh-từ đầy đủ và đúng với sự thật, hơn là danh-từ "quyền hành-pháp" mặc dù là thói quen đã khiến cho danh-từ "HÀNH-PHÁP" được sai tới nhiều hơn.

Theo Giáo-Sư Maurice Duverger thì Chính-Phủ ngày nay có khuynh-hướng càng ngày càng trở nên một quyền hành thúc đẩy, khởi xướng, chỉ-huy tổng quát quốc-gia, lãnh-đạo dân chúng trong khi Quốc-Hội chỉ đặt một vài biên thùy tổng quát cho hoạt-động Chính-Phủ, và đồng thời, tán thành hay chỉ-trích hoạt-động đó (2).

Quyền Chính-Phủ vượt rất nhiều quan-niệm cổ-truyền về quyền hành-pháp. Quyền Chính-Phủ theo một nghĩa nào, còn đối-lập với quyền lập-pháp : Khái-niệm hành-pháp có bao hàm ý-nghĩa là nó không có khơi mào hoạt-động, nó chỉ hoạt-động theo mệnh-lệnh của lập-pháp. Trái lại, Chính-Phủ ngày nay có một vai trò hoàn-toàn khác hẳn với sự thi hành giản dị, máy móc và nhất là, chính chương-trình của

(1) Danh-từ "Quyền Chính-Phủ" (Pouvoir Gouvernemental) theo Hiến-Pháp VNCH 1-4-1967 tức là quyền hành-pháp, uỷ thác cho Tổng-Thống.

(2) Maurice Duverger - Institutions Politiques et Droit Constitutionnel - p. 171.

mình, được Chính-Phủ đem ra thi hành chứ không phải chỉ là thi hành những Đạo Luật do Quốc-Hội biểu quyết (1).

Do đó, chức-vụ thực-sự của Chính-Phủ ngày nay là định-nghĩa những mục-tiêu quốc-gia, phác-họa những chương trình hành-dộng (2).

* Thế nào là hoạch-dịnh chính-sách quốc-gia ?

Hoạch-dịnh chính-sách quốc-gia là ấn-dịnh những mục-tiêu chính của đời sống quốc-dân, cùng là những phương tiện để đạt tới mục-tiêu đó (3). Tổng-Thống đóng một vai trò sáng tạo và dẫn đạo trong vấn-đề này và Quốc-Hội chỉ có một vai trò tán đồng hay chống đối tức là chỉ có một thứ quyền phủ quyết (droit de veto) nếu ta có thể nói như vậy.

Nói tóm lại, chính-thể Việt-Nam Cộng-Hòa hiện nay dù là theo Tổng-Thống chế (Régime Présidentiel) biến thể có hình-thái lưỡng đầu đặc-biệt nhưng Tổng-Thống vẫn có đầy đủ quyền thế trong tình-trạng bình thường cũng như khi quốc biến về cả ba phương-diện hành-pháp, lập-pháp và tư-pháp. Thẩm-quyền của Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa về ba lãnh-vực kể trên cũng là chủ-điểm của phần nghiên-cứu thứ hai này.

2

(1) Đối với GS Burdeau, quyền hành-pháp còn bao gồm cả quyền làm Luật.

(2) Giáo-Sứ VEDEL đề nghị đánh dấu vai trò đó của Chính-Phủ bằng danh-từ Anh-Ngữ "Leadership".

Giáo-Sứ DUVERGER thì đề nghị bằng danh-từ Pháp "ANIMATEUR".

(3) Giáo-Sứ A. Hauriou, Luật-Khoa Đại-Học Ba-Lê, có viết như sau :
"Déterminer la politique de la nation, c'est fixer les objectifs qui doivent être atteints en même temps que les moyens qui doivent être utilisés. Conduire cette politique, c'est mettre en oeuvre les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs fixés".

Tạm dịch : Ấn định chính-sách quốc-gia là vạch những mục-tiêu phải đạt và đồng thời những phương tiện phải dùng tới. Điều động chính sách đó, là vận dụng những phương tiện cần thiết để thực-hiện những mục-tiêu đã vạch.

Chương I

THẨM QUYỀN TRONG LÃNH VỰC HÀNH PHÁP

I

/// uy rằng có pha chút tính-cách Đại-Nghị-Chế (Régime Parlementaire), vì bên cạnh Tổng-Thống còn có một Thủ-Tướng Chính-Phủ cùng thi hành chính-sách quốc-gia do Tổng-Thống hoạch-định, Việt-Nam Cộng-Hòa hiện tại vẫn là Tổng-Thống Chế, một chế-độ Tổng-Thống biến thể với một nền hành-pháp lưỡng đầu. Thế nhưng, Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa theo Hiến-Pháp 1967 là người có quyền hành thực sự, thuộc về các-nhân Tổng-Thống, do Tổng-Thống đơn độc hành xử và không cần phải có sự phù-trợ (bằng lối phổ thụ hay hiện-diện) của bất cứ nhân-viên Chính-Phủ nào.

Sở dĩ Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa đóng một vai trò quan-trọng vì đã do một cuộc phổ-thông đầu phiếu trực tiếp và kín bầu lên. Như Giáo-Sư M. Duverger đã viết rất đĩnh-rạng, khi người ta muốn rằng một nhân-vật nào phải do toàn thể quốc-dân bầu lên thì người ta muốn nhân-vật đó có vai-trò then chốt trong bộ máy quốc-gia. Người ta không huy-động phổ-thông đầu phiếu để tạo ra một cơ-quan tượng-trung và trang-hoàng, hữu danh vô thực.

Với vai-trò này, Tổng-Thống không là người chỉ có hư quyền mà là người lãnh-đạo hành-pháp thực-sự, là nhân-vật có đầy đủ thẩm-quyền về lãnh-vực ngoại-giao, ngân-sách, hành-chánh và quân-sự trong tình-trạng bình thường cũng như khi đất nước lâm vào tình-thế đặc-biệt.

TIẾT I - TỔNG-THỐNG LÃNH-ĐẠO HÀNH-PHÁP

Chế-độ nội-các (Régime de Cabinet) có cái đặc-điểm là Chính-Phủ có hai đầu : Quốc-Trưởng và Thủ-Tướng. Chế-độ Tổng-Thống gạt bỏ sự chia quyền hành-pháp cho hai

nhân-vật : Quốc-Trưởng vô trách-nhiệm và Thủ-Tướng trách-nhiệm. Nói khác, Tổng-Thống-Chế chỉ chấp-nhận một người lãnh-đạo ngành hành-pháp : Tổng-Thống. Tổng-Thống có toàn quyền trong vấn-đề tuyển chọn Thủ-Tướng và bổ-nhiệm các viên-chức Chính-Phủ theo đề nghị của Thủ-Tướng. (điều 58 Hiến-Pháp).

MỤC 1 - TỔNG-THỐNG TUYỂN CHỌN THỦ-TƯỚNG VÀ BỔ-NHIỆM CHÍNH-PHỦ.

Khác với Pháp-Quốc, Ái-Nhĩ-Lan, Đại-Hàn, mà tại đây, vị Tổng-Thống do toàn dân bầu lên sẽ bổ-nhiệm Thủ-Tướng theo sự đề nghị của Quốc-Hội, tại Việt-Nam Cộng-Hòa hiện nay, Tổng-Thống được tự ý chọn lựa và bổ-nhiệm người đứng đầu một cơ-quan thi hành mọi chỉ-thị của mình : Thủ-Tướng Chính-Phủ.

Sự hiện-hữu của vai-trò Thủ-Tướng trong một chế-độ Tổng-Thống có Phó Tổng-Thống phụ-tá như trường-hợp của Việt-Nam Cộng-Hòa đã là đầu đề cho những tranh-luận sôi nổi trong Quốc-Hội cũng như dư-luận bên ngoài. Vai-trò ^{này bị} ~~qua~~ một số dư-luận phê bình là dư thừa vì nếu chỉ đóng vai-trò "Bộ-Trưởng thứ nhất" thì cần gì phải lập ra chức-vụ làm gì ? Tuy nhiên, có lẽ các nhà lập-hiến 1967 đã nghĩ khác khi quy định sự hiện-hữu của một Thủ-Tướng trong bộ máy nhà nước tương-lai.

Đứng trước những nhu cầu đất nước, các nhà lập hiến thấy rằng sự hiện-hữu của Thủ-Tướng rất cần thiết để giải-quyết những bế-tắc có thể xảy đến trong sinh-hoạt quốc-gia về sau. Những nhu-cầu căn-bản của nước ta là một bộ máy nhà nước hữu-hiệu, trong sạch, vững mạnh, nhưng không mạnh đến nỗi độc-tại. Để thỏa mãn nhu cầu đó, vai trò của Thủ-Tướng đã được chế ra để giữ nhiệm-vụ một bộ-phận giám động giữa cơ-quan lập-pháp một bên và cơ-quan hành-pháp đứng đầu là Tổng-Thống, một bên Tổng-Thống sẽ giữ một vai-trò của bộ óc não có trách-vụ hoạch-định đường lối, chính-sách. Còn việc thi hành các đường-lối, chính-sách đó sẽ giao cho một Nội-các, đứng đầu là Thủ-Tướng.

Nếu cơ-quan hành-pháp tỏ ra kém hiệu-năng, Quốc Hội sẽ sửa chữa bằng các kỹ-thuật do Hiến-Pháp quy định như mời Thủ-Tướng tới Quốc-Hội để giải-thích, chất-vấn Thủ-Tướng và các Tổng Bộ-Trưởng hay Quốc-Hội sẽ mở các cuộc điều-tra về những hoạt-dộng của nội-các.

Nếu sự sửa chữa không có kết quả, Quốc-Hội có quyền khuyến-cáo Tổng-Thống giải-tán hay cải-tổ nội-các. Trong trường-hợp Tổng-Thống không nghe, Quốc-Hội có thể lật đổ nội-các với đa số 3/4 tổng số Dân-Biểu và Nghị-Sĩ.

Các kỹ-thuật kể trên chỉ nhằm vào "bộ-phận giám động" được coi như là chân tay của Tổng-Thống.

Các nhà Lập-Hiến 1967 khi chấp-nhận có Thủ-Tướng và đề ra các kỹ-thuật nêu trên là muốn phân chia quyền hành-pháp ra làm hai lãnh-vực : lãnh-vực hoạch-định chính-sách quốc-gia và lãnh-vực thi hành chính-sách.

Lãnh-vực thứ nhất thuộc quyền của Tổng-Thống, lãnh-vực thứ nhì được trao cho Thủ-Tướng và nội-các. Trong lãnh-vực sau này, Quốc-Hội sẽ kiểm-soát và can-thiệp khi xét cần.

Trên thế giới hiện có rất nhiều nước vừa có Tổng Thống, vừa có Thủ-Tướng như Miến-Điện, Tiệp-Khắc, Phần-Lan, Bồ-Đào-Nha, Syrie, Trung-Hoa Quốc-Gia, Thổ-Nhĩ-Kỳ, Do Thái, Ái-Nhĩ-Lan, Đại-Hàn, Pháp, Cộng-Hòa Liên-Bang Đức, Ân-Độ, Nam-Dương, Congo-Léopoldville, Congo-Brazzaville... Tuy vậy, có điều đáng chú-ý là tại hầu hết các nước vừa kể, Tổng-Thống không do toàn dân trực-tiếp bầu lên mà thường là do Quốc-Hội hoặc do một cử-tri đoàn bầu.

Ngoài việc bổ-nhiệm Thủ-Tướng, Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa có quyền bổ-nhiệm các Tổng Bộ-Trưởng trong nội-các theo lời đề nghị của Thủ-Tướng. Các vị này có thể bị giải-nhiệm nếu Quốc-Hội biểu-quyết bất tín nhiệm. Song song với quyền bổ-nhiệm nội-các, Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa có quyền cải-tổ Chính-Phủ bất cứ lúc nào tùy ý. Đây là một quyền đương nhiên theo nguyên-tắc pháp-lý thông thường : "Ejus est destituere cujus est instituere" (ai có quyền bổ nhiệm thì cũng có quyền giải-nhiệm).

Câu "cải-tổ toàn bộ" trong khoản 2, điều 58 Hiến Pháp chỉ có nghĩa là giải tán toàn thể nội-các. Trong trường hợp có sự khuyến cáo của Quốc-Hội, Tổng-Thống sẽ có nhiệm-vụ phải nghe theo nếu không muốn thấy một đa số lớn đại diện quốc-dân chung quyết buộc Tổng-Thống giải-tán nội-các.

Hiến-Pháp 1967 dành dành cho Tổng-Thống toàn quyền trong việc lựa chọn Thủ-Tướng và nội-các. Quốc-Hội không can thiệp vào việc này, nghĩa là nội-các không cần sự tán phong của Quốc-Hội. Có những ý-kiến chỉ-trích việc Quốc-Hội, mặc dầu không có quyền tán phong mà lại có quyền lật đổ nội-các. Lời chỉ trích này nằm trong câu hỏi : "Tại sao Quốc-Hội không có quyền tán phong nhưng lại có quyền bất tín-nhiệm nội-các ?"

Thực ra, không phải hề có quyền tán phong thì mới có quyền bất tín-nhiệm vì Quốc-Hội có thể được trao cho cả quyền tán phong lẫn quyền lật đổ Chính-Phủ cũng như có thể chỉ được trao cho quyền tán phong mà không được trao cho quyền lật đổ. Đối với giải-pháp đã được Hiến-Pháp 1967 chấp-nhận, người ta có thể phê bình bằng cách nêu câu hỏi rằng : "Tại sao chỉ cho Quốc-Hội quyền lật đổ mà không trao cho Quốc-Hội cả quyền tán phong nội-các nữa ?"

Thế nhưng, vấn-đề không phải là tại sao Quốc-Hội không có quyền này mà lại có quyền kia. Trái lại, vấn-đề là ở chỗ Quốc-Hội cần có quyền nào để có thể kiểm-soát guồng máy nhà nước một cách hữu-hiệu. Nếu chỉ cần một "sự kiểm-soát tiên-thiên" (contrôle à priori), sự kiểm-soát ban đầu trước khi nội-các nhậm chức thì thiết tưởng chỉ cần quy định cho Quốc-Hội quyền tán phong là đủ, khỏi cần có quyền chất vấn hay lật đổ nội-các làm gì. Nhưng trường hợp ở đây, các nhà lập-hiến nghĩ rằng không cần có sự kiểm-soát tiên-thiên của Quốc-Hội đối với Hành-Pháp. Tổng-Thống có toàn quyền tự do trong việc lựa chọn Thủ-Tướng và Thủ-Tướng cứ thông dong trong việc lập nội-các. Nếu mọi sự trôi chảy tốt đẹp thì Quốc-Hội chẳng cần dòm ngó tới thành phần nội-các hay xét đến vấn-đề đi hay ở của nội-các. Nhưng, nếu chẳng may có sự trục trặc hoặc vì nội-các tỏ ra thiếu khả-năng, thiếu tác-phong đạo-đức hay vì chính-sách của Tổng-Thống do nội-các thi hành tỏ ra sai lầm, vô hiệu, thì lúc đó Quốc-Hội mới can thiệp để sửa chữa. Quốc-Hội sẽ sửa

chứa bằng những kỹ-thuật như yêu cầu giải-thích, chất-vấn, mở cuộc điều-tra. Bất đắc dĩ lắm, Quốc-Hội mới sử dụng đến biện-pháp gay gắt nhất là biểu-quyết đòi Tổng-Thống giải-nhiệm một phần hay toàn thể nội-các. Đây là một kỹ-thuật phát sinh từ kỹ-thuật luận tội (impeachment) của Nghị-Viện Anh-Quốc. Chế-độ này cho Quốc-Hội có quyền xét xử các Bộ-Trưởng trong Chính-Phủ phạm lỗi. Kỹ-thuật khuyến-cáo giải-nhiệm nội-các như Hiến-Pháp 1967 quy định cũng cùng ban chất với kỹ-thuật đánh đổ nội-các trong chế-độ Đại-Nghị chỉ khác một điều là theo Hiến-Pháp 1967, sự đánh đổ có phần khó khăn hơn nhiều. Hơn nữa, có thể nói rằng sự đánh đổ Chính-Phủ hầu như không thể xảy bởi lẽ, rất khó có thể xảy ra tình-trạng Chính-Phủ không còn được sự ủng hộ của hơn 1/4 tổng số Dân-Biểu hay Nghị-Sĩ. Con số 1/4 là con số quá nhỏ đối với Chính-Phủ và đối với Quốc-Hội, đa số 3/4 là một đa số quá lớn, khó mà đạt được.

Kỹ-thuật lật đổ Chính-Phủ tại các nước thường được thực-hiện bằng hai cách : hoặc bằng phương-pháp chính nội-các nêu vấn-đề tín-nhiệm, hoặc bằng phương-pháp Quốc-Hội biểu quyết chấp-thuận một kiến nghị khiến-trách Chính-Phủ.

Trong trường-hợp thứ nhất, vì nội-các cảm thấy không còn tin tưởng vững chắc vào sự tín-nhiệm của Quốc-Hội nên tự mình nêu lên vấn-đề tín-nhiệm để lên tiếng trước hỏi Quốc-Hội có còn tín-nhiệm mình nữa hay không. Giải-pháp này làm nội-các đỡ bề mặt nếu bị bắt tín-nhiệm.

Trong trường-hợp thứ hai, vì thấy nội-các không tự biết mình để xin rút lui, nên Quốc-Hội nêu vấn-đề bắt-tín-nhiệm bằng cách chấp-thuận kiến-nghị khiến-trách Chính-Phủ. Sự chấp-thuận kiến-nghị khiến-trách Chính-Phủ có kết quả làm cho Chính-Phủ đương nhiên phải từ chức.

Ngoài ra, có khi Quốc-Hội bác bỏ một dự-án ngân sách do Chính-Phủ đệ trình nghĩa là Quốc-Hội đã không đồng ý với chính-sách và đường lối của Chính-Phủ. Như thế có nghĩa Quốc-Hội bắt tín-nhiệm Chính-Phủ (1).

(1) Tại Pháp, theo Hiến-Pháp 1958, khi Quốc-Hội không chấp-thuận chương trình tổng quát về chính-trị do Chính-Phủ đệ trình, Thủ-Tướng cũng phải đề đơn xin Tổng-Thống cho nội-các từ chức.

Sự bất tín-nhiệm để lật đổ Chính-Phủ là một hình-thức chế-tài gay gắt nên thường được kèm chế bởi những điều-kiện khá khắt khe. Có nhiều kỹ-thuật được các nước dùng để hạn chế sự bất tín-nhiệm Chính-Phủ.

Hạn-chế thứ nhất thường được áp-dụng là đòi buộc phải có một số tối thiểu Dân-Biểu ký tên vào kiến-nghị bất tín-nhiệm thì kiến-nghị mới được cứu xét. Con số tối thiểu đó, chẳng hạn ở Togo phải là 1/3 tổng số Dân-Biểu, ở Ruanda là 2/5 ; 1/10 ở các nước Congo-Brazzaville, Ai-Cập, Ý-Đại-Lợi, Pháp (Đệ Ngũ Cộng-Hòa). Ở Syrie phải có ít nhất là 15 và ở Nhật phải có ít nhất 50 Dân-Biểu ký tên.

Hạn chế thứ hai là buộc phải có một thời gian kể từ khi kiến-nghị bất tín-nhiệm được đệ nạp tới khi Quốc-Hội biểu quyết. Thời gian đó là 72 giờ hoặc ba ngày tròn tại Ai-Cập, Ruanda, Togo, Ý-Đại-Lợi ; là hai ngày tại Cộng-Hòa Liên-Bang Đức, Congo-Brazzaville, Syrie, Pháp thời Đệ IV Cộng-Hòa hiện nay ; là một ngày tròn tại Kampuchea, Ai-Lao v.v...

Hạn chế thứ ba có tính-cách trừng phạt nhằm vào các Dân-Biểu đã ký tên vào kiến-nghị. Nếu kiến-nghị bị bác bỏ các Dân-Biểu đã ký tên vào đó sẽ không được quyền ký vào một kiến-nghị tương tự trong một thời gian. Chẳng hạn ở To-go, Đệ Ngũ Cộng-Hòa Pháp-Quốc..., các Dân-Biểu đó sẽ không được ký vào kiến-nghị tương tự trong suốt khóa họp đó. Ở Ruanda, thời gian bị cấm là suốt năm đó.

Hạn chế thứ tư là ấn định trong một thời gian đầu nào đó Quốc-Hội không có quyền lật đổ Chính-Phủ. Thời gian đó có thể là hai năm như ở Cộng-Hòa Togo.

Ngoài ra còn có những hạn-chế khác như ấn định một đa số rất cao để chấp-thuận kiến-nghị bất tín-nhiệm hay bằng cách để cho hành-pháp có quyền giải-tán Quốc-Hội, nếu Quốc-Hội lật đổ Chính-Phủ.

Kỹ-thuật giải-nhiệm Chính-Phủ thường được đối đầu bằng kỹ-thuật giải tán Quốc-Hội. Căn cứ từ lý-thuyết thuần túy của chế-độ đại-nghị, các luật gia cho rằng nếu chỉ để cho Quốc-Hội có quyền lật đổ Chính-Phủ mà không có biện-pháp nào để chế-tài những sự lật đổ đó thì sẽ đưa đến chỗ phát sinh một thứ "Độc-tài Quốc-Hội".

Quan-điểm tân-kỳ trên được nhà Lập-Hiến 1967 chấp nhận một phần. Khi dự-liệu rằng Quốc-Hội có thể yêu cầu giải-nhiệm nội-các. Nhưng Hiến-Pháp lại không có đoạn nào quy định sự giải-tán quốc-hội. Mặc dầu đại-cương người ta có thể xem chế-độ hiện nay của Việt-Nam Cộng-Hòa là Tổng Thống Chế nhưng không là chế-độ Tổng-Thống thuần túy. Các nhà Lập-Hiến muốn du-nhập kỹ-thuật lật đổ nội-các của chế-độ Đại-Nghị là muốn cho guồng máy nhà nước trở nên lành mạnh, trong sạch và cũng vì muốn Tổng-Thống không quá mạnh để tiến tới độc-tại. Vì thế, Hiến-Pháp dành cho Quốc-Hội quyền sửa sai một cách gián tiếp bằng cách lật đổ nội-các do Thủ-Tướng là người của Tổng-Thống lập ra.

Tổng-Thống có thể bắt tín-nhiệm Thủ-Tướng và nội-các. Trong trường-hợp này, Thủ-Tướng và nội-các phải rút lui nếu không muốn bị Tổng-Thống bãi nhiệm. Ở Pháp, chế-độ hiện tại vẫn giữ sắc-thái của nội-các-chế (Thủ-Tướng chịu trách-nhiệm trước Hạ-Nghị-Viện, Tổng-Thống có quyền giải-tán Hạ-Nghị-Viện), nên Tổng-Thống chỉ có quyền bổ-nhiệm mà không có quyền giải-nhiệm Thủ-Tướng. Thủ-Tướng tại nước này chỉ có thể bị Tổng-Thống giải-nhiệm sau khi bị Hạ-Nghị-Viện đánh đổ. Vai-trò của Tổng-Thống trong trường hợp sau này chỉ là một vai-trò đăng ký hay ghi âm. Tổng-Thống không có một phương-pháp trực-tiếp nào để gạt bỏ Thủ-Tướng. Nhưng nếu Tổng-Thống Pháp từ chối không chịu ký một Sắc-Lệnh do Thủ-Tướng đệ trình thời đó cũng là một phương-thức gián-tiếp để bức Thủ-Tướng phải từ chức.

Sự thật là từ ngày Hiến-Pháp 1958 đem thi hành, những biến-chuyển chính-trị đã mang lại cho Thủ-Tướng một địa-vị không cho phép Ông ta nghịch ý với Tổng-Thống và Thủ-Tướng Pháp hoàn-toàn phụ thuộc Tổng-Thống. Để đánh dấu sự phục tùng này, trong buổi họp báo ngày 30-1-1964, Tổng De Gaulle tuyên-bố là Ông có quyền giải-nhiệm Thủ-Tướng : "Tổng-Thống Cộng-Hòa có quyền chọn Thủ-Tướng, bổ-nhiệm Ông ta cũng như là nhân-viên khác của Chính-Phủ, có quyền thay thế Ông ta hoặc vì nhiệm-vụ mà Ông ta được giao phó đã hoàn thành và như vậy, dành cho Ông ta một dịp sau này, hoặc không tín-nhiệm Ông ta nữa..."

Đĩ nhiên, đó là sự mô tả quyền hành của một Ông Tổng-Thống trong chế-độ Tổng-Thống.

Ngoài thẩm-quyền bổ-nhiệm và tuyển chọn Thủ-Tướng, Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa sẽ bổ-nhiệm nhân-viên Chính-Phủ theo đề nghị của Thủ-Tướng (điều 58, đoạn 1, Hiến-Pháp). Tổng-Thống có thể từ chối bổ-nhiệm 1 Tổng-Trưởng mà Ông không tín-nhiệm hay không ưa, nhưng Tổng-Thống chỉ có thể bổ-nhiệm một Tổng-Trưởng do Thủ-Tướng đề nghị.

Trên đây chỉ là phương-diện pháp-ly thuần túy. Trong một chế-độ quyền hành dành thực-quyền cho Tổng-Thống về Hành-Pháp như tại Việt-Nam Cộng-Hòa hiện tại, người ta khó mà quan-niệm :

- Một Tổng-Thống không thể bổ-nhiệm làm Tổng-Trưởng một chính-khách mà Ông không muốn cho làm Tổng-Trưởng ;

- Một Thủ-Tướng dám đề nghị lên Tổng-Thống một nhân vật không được Tổng-Thống ưa.

- Một Tổng-Trưởng còn có thể ngồi lại trước sự bất tín-nhiệm của Tổng-Thống.

Tóm lại, trong thực-tế, việc bổ-nhiệm và giải-nhiệm các Tổng-Trưởng cũng hoàn-toàn trong tay Tổng-Thống giống như việc bổ-nhiệm và giải-nhiệm Thủ-Tướng. Như thế, Thủ-Tướng chỉ là người được Tổng-Thống ủy-quyền chỉ-huy một cơ-quan chấp-hành mọi chỉ-thị của Tổng-Thống. Suy ra, người ta thấy rằng vai trò của Tổng-Thống VNCH thật là quan-trọng và không là người chỉ có hư vị mà trái lại, là nhân-vật số một nắm giữ quyền trị quốc.

MỤC 2 - TỔNG-THỐNG NẮM THỰC-QUYỀN TRỊ QUỐC

Khi gạt bỏ chế-độ nội-các tức chế-độ trao quyền hành-pháp cho một cơ-quan đại-diện của khối đa số trong Quốc-Hội, các nhà Lập-Hiến 1967, với văn-thức văn tất của điều 51, đã mở cho Tổng-Thống một địa-hạt hoạt-động chính trị hầu như vô giới hạn.

Với văn-thức điều 51 và 62 Hiến-Pháp, Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa là người đứng đầu Chính-Phủ, lãnh-đạo quốc-dân. Tổng-Thống hoạch-định chính-sách đối nội, đối ngoại. Bình quyền cũng trong tay Tổng-Thống, Với những quyền hành dân-sự và quân-sự mà không một nhân-vật nào khác trong

nước có, Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa quả thực là người nắm thực quyền tối thượng trong lãnh-vực hành-pháp.

Được quốc-dân ủy-nhiệm lãnh-đạo quyền hành-pháp, Tổng-Thống có toàn quyền quyết-định trong địa-hạt này mà không cần đếm xỉa tới bất cứ ý-kiến nào. Trong chế-độ nội-các Anh-Quốc, ngoại trừ một vài trường-hợp rất hiếm, những quyết-nghị của Chính-Phủ đều tập đoàn. Đó là quyết-nghị của cả Hội-Đồng Tổng-Trưởng (hay nội-các) dưới ảnh-hưởng mạnh mẽ hay vừa phải của Thủ-Trưởng. Ở Việt-Nam Cộng-Hòa, những quyết-nghị của Hội-Đồng Tổng-Trưởng đều là của Tổng Thống. Chính-Phủ VNCH theo Hiến-Pháp 1967 không phải là Chính-Phủ dưới sự lãnh-đạo của tập-đoàn, của Hội-Đồng Tổng-Trưởng mà dưới sự lãnh-đạo của cá-nhân Tổng-Thống. Ngoài vai-trò chủ-tọa Hội-Đồng Tổng-Trưởng, Tổng-Thống còn là Chủ-Tịch Hội-Đồng An-Ninh Quốc-Gia.

Về việc bổ-nhiệm các Tổng Bộ-Trưởng, Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa có thẩm quyền rộng rãi hơn Tổng-Thống Hoa-Kỳ. Tổng-Thống VNCH muốn bổ-nhiệm bao nhiêu Tổng-Trưởng, Thứ-Trưởng cũng được trong thực-tế, và có thể bổ-nhiệm những ai vào chức-vụ đó tùy ý. Hơn nữa, Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa còn có toàn quyền thành lập Bộ mới hay hủy bỏ một Bộ hiện-hữu tùy theo nhu cầu của thời thế. Điển hình là mới đây Tổng-Thống VNCH đã ký Sắc-Lệnh bãi bỏ hai Bộ Chiêu-Hồi và Bộ Phát-Triển Nông-Thôn, đồng thời thành-lập Phủ Tổng-Ủy Công-Vụ và Phủ Tổng-Ủy Kế-Hoạch - trong khi tại Hoa-Kỳ, Tổng-Thống muốn thành-lập một Bộ mới phải có sự cho phép của Quốc-Hội bằng một Đạo Luật.

TIẾT II - THẨM QUYỀN ĐỐI NỘI VÀ ĐỐI NGOẠI

Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa được xem như là một nhân-vật đại-diện quốc-dân trọn vẹn hơn Quốc-Hội. Vì vậy, Tổng-Thống là người đại-diện quốc-gia trong lãnh-vực đối ngoại. Tổng-Thống là vị lãnh-đạo quyền hành-pháp nên thẩm quyền đối nội cũng rất đáng kể trong trường-hợp bình thường của đất nước cũng như khi quốc biến.

MỤC 1 - THẨM QUYỀN TỔNG-THỐNG VIỆT-NAM CÔNG-HÒA
TRONG TRƯỜNG-HỢP BÌNH THƯỜNG

1. Thẩm-quyền đối ngoại :

Với tư-cách đại-diện quốc-gia, Tổng-Thống được Hiến-Pháp thừa nhận cho một số quyền-hành về ngoại giao. Đó là quyền hoạch-định chính-sách đối ngoại và quyền ký kết, ban hành các Hiệp-Uớc Quốc-Tế ngoài những quyền hành hiến định trong văn-đề đối ngoại với tư-cách Quốc-Trưởng.

a. Quyền hoạch-định chính-sách đối ngoại :

Hiện nay, lãnh-vực ngoại-giao thường đòi hỏi những hành-động mau lẹ, bí mật. Chính những nhu cầu thực-tế này mà quyền quyết-định chính-sách đối ngoại của Quốc-Gia được giao phó cho Tổng-Thống.

Tại Hoa-Kỳ, trên bình diện hành-pháp thì Thượng-Nghị-Viện nắm giữ quyền đối ngoại nhưng trên thực-tế, chính Tổng-Thống là trung-tâm của hoạt-động, điều-khiển ngoại-giao và là lãnh-tụ chính-sách đối ngoại (1). Với tư thế đó, Tổng-Thống còn áp dụng những phương-thức thương-thuyết kín đáo để đem lại hiệu-năng hơn mà không cần đưa ra thảo-luận sôi nổi trước Quốc-Hội.

Hiện tình thế giới càng ngày càng phức-tạp nên các Tổng-Thống thường phải áp-dụng các phương-thức "ngoại-giao kín đáo" (2) - đã từng được tập-tục ngoại-giao công-nhận - qua việc đặc phái các sứ-thần đặc-biệt của mình đi thương thảo với ngoại quốc để tránh sự kiểm-soát của Quốc-Hội. Đó là trường-hợp Tổng-Thống Roosevelt cử Đặc-Sứ Harry Hopkins thay mặt Tổng-Thống để thương thuyết với Anh - Nga; Tổng-Thống Truman cử Đặc-Sứ G. Marschall đi thương thuyết bên cạnh Trung-Quốc và gần đây, Tổng-Thống R. Nixon cũng đã áp-dụng phương-thức "ngoại-giao kín đáo" tương tự với sự đặc phái Tiến-Sĩ Henry Kissinger, cố-vấn ngoại-vụ Tổng-

(1) Quan-điểm của cố Tổng-Thống Hoa-Kỳ, John F. Kennedy, xem : M.G. Burns - Government by the people. Prentice Hall, p. 453.

(2) Phương-thức này còn được gọi tên là ngoại-giao cá-nhân (diplomatic Personnelle).

Thống, mật đàm với Trung-Cộng và Nga-Sô từ năm 1969 đến 1973, nhờ vậy Tổng-Thống Hoa-Kỳ R. Nixon đã thực-hiện được hai chuyến công du lịch sử sang Trung-Cộng và Nga-Sô để làm hòa dịu tình-hình bang-giao quốc-tế.

Ngoài lý do trên (những đòi hỏi thực-tế), về phương-diện pháp-ly, điều 51 Hiến-Pháp cung cấp thêm một lý do căn-bản của quyền hoạch-định chính-sách đối ngoại của Tổng-Thống.

Điều 51 Hiến-Pháp : "Quyền Hành-Pháp được quốc-dân ủy nhiệm cho Hành-Pháp"... Nhưng quyền Hành-Pháp, trong quan-niệm hiện đại, là tất cả những quyền nào không thuộc địa-hạt lập-pháp hay tư-pháp, đều thuộc về hành-pháp (1). Vậy, có quyền hành-pháp trong tay, đương nhiên Tổng-Thống có quyền quyết-định về chính-sách đối ngoại, vì quyền sau này không thuộc về lập-pháp cũng như tư-pháp.

Trên đây là hai lý-do khiến nhà Lập-Hiến 1967 quyết trao quyền hoạch-định chính-sách đối ngoại - sau khi dựa vào kinh-nghiệm của nhiều nước. Và lại, quyền hoạch-định chính-sách đối ngoại là thẩm-quyền đương nhiên suy luận được từ quyền hoạch-định chính-sách quốc-gia mà điều 62 Hiến-Pháp quy định.

Hiến-Pháp Hoa-Kỳ 1787 không có một điều-khoản tương tự nào về việc trao quyền hoạch-định chính-sách đối ngoại cho Tổng-Thống Mỹ. Nhà Lập-Hiến 1787 Hoa-Kỳ đã không đề cập đến vấn đề này và họ để mặc tương lai trả lời câu hỏi : "Ai điều-hành chính-sách đối ngoại ?" Câu hỏi này cũng là thắc mắc của Giáo-Sư A. Mathiot (2) khi viết về thẩm-quyền của Tổng-Thống Hoa-Kỳ trong lãnh-vực đối ngoại. Dù Hiến-Pháp 1787 của Hoa-Kỳ không minh định một cơ-quan công quyền nào có quyền quyết-định tối hậu về lãnh-vực ngoại-giao, vì thủ-tục cấu-tạo chính-sách ngoại-giao được

(1) A. Tunc : "Le Pouvoir exécutif est ce qui reste de pouvoir au souverain, lorsqu'on lui a retiré le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire, deux pouvoirs beaucoup plus précis" - Le Système Constitutionnel des ETATS-UNIS - Domat, Paris, p. 138.

(2) A. Mathiot - La vie politique aux ETATS-UNIS - (Les cours de Droit) - Paris, 1965, p. 319.

án-định bởi tập-tục chính-trị, nhưng hiện nay những chính-sách đối ngoại của Mỹ đều do Tổng-Thống là người quyết-định. Điều này không còn gì mập mờ nữa khi Tổng-Thống H.S. Truman (1945-1953) đã tuyên-bố rằng : "Chính-sách đối ngoại của nước Mỹ là do tôi".

Một sự-kiện khác chứng tỏ chính-sách đối ngoại của Mỹ tùy thuộc Tổng-Thống khi người ta thấy rằng những chính-sách đối ngoại tiếng tăm nhất của Hoa-Kỳ đều gắn liền với tên một Ông Tổng-Thống :

Năm 1923, Tổng-Thống Monroe đưa ra lời tuyên-bố về chính-sách như "Thuyết Monroe" - tức chính-sách đặt Châu Mỹ ngoài sự can thiệp của các nước Âu-Châu ; như "Chủ-thuyết Truman" và gần đây nhất là "chủ-thuyết Nixon" (1).

Tuy vậy, Tổng-Thống Hoa-Kỳ không phải là người toàn năng trong lãnh-vực này. Trái lại, Quốc-Hội Mỹ có thể gây ảnh-hưởng trực-tiếp trên việc hình thành chính-sách đối ngoại của Tổng-Thống một cách tích cực hoặc tiêu cực. Quốc-Hội còn có thể đưa ra những quyết-định gây ảnh-hưởng hướng-dẫn đối với chính-sách ngoại-giao của quốc-gia. Để thực-hiện những việc kể trên, Quốc-Hội Mỹ có thể sử dụng quyền về lập-pháp, quyền dự-trừ ngân-khoản, và quyền biểu quyết các quyết-nghị.

Với quyền lập-pháp, Quốc-Hội Mỹ có thể ảnh-hưởng đến chính-sách ngoại-giao bằng hai cách :

- Khi một chính-sách ngoại-giao cần phải được cụ-thể-hóa bằng một Đạo Luật, Quốc-Hội có thể dùng quyền biểu-quyết Luật của mình để sửa đổi, hạn chế (về phương-diện thời gian hay phạm-vi áp-dụng) hay tiêu hủy chính-sách ngoại-giao của Tổng-Thống.

- Quốc-Hội có thể do sáng-kiến riêng biểu-quyết những Đạo Luật có hậu-quả hạn-chế tự-do hành-động của Tổng-Thống như Đạo-Luật về nền trung-lập Hoa-Kỳ hồi Đệ II Thế-Chiến và các Đạo-Luật về sự lưu-trú của ngoại-kieu.

(1) Ngày 3-11-1969, Tổng-Thống Richard Nixon lên màn ảnh truyền hình vạch rõ chính-sách đối ngoại của Mỹ tại Việt-Nam, theo đó, sẽ "Việt-Nam-Hóa chiến-tranh" và được gọi là "Chủ-thuyết Nixon".

Với quyền biểu-quyết ngân-khoản, Quốc-Hội Mỹ có thể hoặc cắt xén hay từ chối không cung cấp ngân-khoản cần thiết để thực-hiện chính-sách (như trường-hợp biểu-quyết các khoản ngoại-giao viện) khiến cho chính-sách hoặc bị hạn chế hoặc không thi hành được. Ngoài ra, Quốc-Hội còn có thể buộc thêm vào dự-thảo ngân-khoản của Tổng-Thống một phụ-khoản (rider) trừ-liệu ngân-khoản để thực-hiện một mục-tiêu mà Tổng-Thống không đề nghị. Trong trường-hợp đó, Tổng-Thống hoặc sẽ phải bác bỏ toàn thể Đạo-Luật và không được xin ngân-khoản cần-thiết để thi hành chính-sách của mình hoặc sẽ phải chấp-thuận toàn thể Đạo-Luật và do đó, phải thi hành chính-sách mà Quốc-Hội đòi hỏi. Thí dụ : năm 1948 khi biểu-quyết Đạo-Luật viện-trợ cho Âu-Châu, Quốc-Hội Hoa-Kỳ đã buộc vào đó một phụ-khoản viện-trợ cho Trung-Hoa. Tổng-Thống Hoa-Kỳ, vì không muốn làm đổ vỡ kế-hoạch tái-thiết Âu-Châu, đã phải chấp-nhận việc viện-trợ cho Trung-Hoa theo ý Quốc-Hội. Quốc-Hội Mỹ, khi chấp-thuận một ngân-khoản, cũng có thể đặt điều-kiện cho sự sử-dụng ngân-khoản đó và vì thế, ảnh-hưởng đến chính-sách ngoại-giao. Thí dụ : năm 1970, khi chấp-thuận ngân-khoản viện-trợ cho Kampuchea, Quốc-Hội đã ấn-định thêm rằng Tổng-Thống không được dùng ngân-khoản đó để đưa quân-đội Hoa-Kỳ vào Kampuchea.

Sau hết, Quốc-Hội Hoa-Kỳ có thể đưa ra những quyết-nghị khuyên-cáo những chính-sách ngoại-giao mà Quốc-Hội muốn thấy thực-hiện. Dĩ nhiên, những quyết-nghị này không có hiệu-lực cưỡng hành, nhưng đối với hành-pháp, nó tiết-lộ những loại chính-sách ngoại-giao mà Quốc-Hội sẵn sàng hậu-thuan bằng những Đạo-Luật về ngân-khoản. Thí dụ : quyết-định Vandenberg năm 1948, kêu gọi nên ký kết hiệp-ước phòng thủ địa-phương đã có ảnh-hưởng lớn đối với việc Hoa-Kỳ gia-nhập Minh-Ước Bắc Đại-Tây-Dương (NATO) sau này ; quyết-nghị Vịnh Bắc-Việt năm 1964 mở đầu cho chính-sách oanh-tạc Bắc-Việt của Hoa-Kỳ.

Thêm vào đó, Quốc-Hội còn dùng quyền mở các cuộc điều-trần (hearings) hoặc điều-tra (investigations) để gây ảnh-hưởng đối với chính-sách ngoại-giao. Thí dụ : các cuộc điều-trần về chính-sách Hoa-Kỳ tại Việt-Nam...

Cuối cùng phải kể đến một quyền nữa mà Thượng-Nghị-Viện có thể sử-dụng để ảnh-hưởng tới chính-sách ngoại-giao. Đó là quyền phê-chuẩn các hiệp-ước, hiệp-định quốc-tế. Năm 1919, Thượng-Nghị-Viện Hoa-Kỳ không chịu phê-chuẩn Hiệp-Ước Versailles nên Tổng-Thống Mỹ Woodrow Wilson (1913-1921) đã không thể thực-hiện được những lời cam kết của Ông đối với Hội-Quốc-Liên.

Trong khi hoạch-định chính-sách ngoại-giao, Tổng-Thống thường được sự phụ-tá của các Bộ trong Chính-Phủ. Trước hết là Bộ Ngoại-Giao ; Bộ này giữ vai-trò chủ-động trong việc giúp ý-kiến cho Tổng-Thống về các vấn-đề ngoại-giao, và có nhiệm-vụ thi hành chính-sách đối ngoại. Bộ Quốc-Phòng cũng có một tiếng nói quan-trọng trong việc tham-kiến về những vấn-đề liên-hệ đến việc sử-dụng quân-lực. Ngoài ra, các cơ-quan công-quyền khác cũng được hỏi ý mỗi khi Tổng-Thống cần có quyết-định về chính-sách ngoại-giao liên-hệ đến lãnh-vực hoạt-động của họ. Bộ Canh-Nông sẽ được hỏi ý-kiến về những chính-sách liên-hệ đến việc sử-dụng nông-phẩm thặng dư, Bộ Tài-Chánh được hỏi ý về những vấn-đề tài-chánh, Bộ Thương-Mại - Kỹ-Nghệ sẽ được hỏi ý về các vấn-đề mậu-dịch quốc-tế v.v...

Ngày nay, phần lớn các vấn-đề ngoại-giao đều có liên-hệ không ít thì nhiều đến nền an-ninh quốc-gia, cho nên Hội-Đồng An-Ninh Quốc-Gia đã đóng một vai-trò đáng kể trong việc hoạch-định chính-sách ngoại-giao. Tuy nhiên, mọi quyết-định sau cùng vẫn là của Tổng-Thống. Như vậy, thẩm quyền của Tổng-Thống về sự hoạch-định chính-sách ngoại-giao thật hệ trọng và sự-kiện này sẽ biểu-lộ qua việc Tổng-Thống được phép ký kết và ban hành các Hiệp-Ước, Hiệp-Định Quốc-Tế.

b. Quyền ký kết, ban hành các Hiệp-ước, Hiệp-định Quốc-Tế :

Với tư-cách đại-diện quốc-gia trong việc tiếp xúc với ngoại quốc, Tổng-Thống được quyền ký kết, và sau khi được Quốc-Hội phê-chuẩn, Tổng-Thống ban hành các Hiệp-Ước, Hiệp-Định Quốc-Tế.

Trước khi ký kết một Hiệp-Uớc có một giai-đoạn để thương thuyết và quyền thương-nghị này, dĩ nhiên thuộc về Tổng-Thống (1) là vì các lẽ sau :

- Thương-thuyết ngoại-giao cần phải bí mật. Do đó, ngày nào mà Hiệp-Uớc chưa thành hình, ngày nào đôi bên còn mặc cả với nhau và chưa đi tới sự thỏa hiệp thì cuộc thương thuyết không thể đặt dưới quyền điều động của một cơ-quan đông người, thiếu kín đáo và thiếu nhất trí như Quốc-Hội được.

- Thương thuyết ngoại-giao đòi hỏi hành-động mau lẹ. Tổng-Thống có thể hành-động rất chóng ; điều mà Quốc-Hội không làm được. Hơn nữa, Tổng-Thống là người có đủ yếu-tố để hoạt-động hữu-hiệu nhất : Sự duy-nhất của hành-pháp, dưới sự lãnh-đạo của một nhân-vật duy-nhất cùng là sự vô song của nguồn tin tức mà ít ai có...

Như vậy, Tổng-Thống là "chủ nhân ông" trong giai-đoạn thương thuyết. Cố nhiên nếu muốn, Tổng-Thống có thể thông-báo cho Thượng-Nghị-Viện về Hiệp-Uớc Ông đang thương thuyết, nhưng thực-tế cho biết rằng ít khi Quốc-Hội được cáo-tri đầy đủ khi cuộc thương thuyết mới được khai diễn hay đang tiếp tục. Chỉ khi nào cuộc thương thuyết đã có kết quả hay đã bị tan vỡ mới được trình bày trước Quốc-Hội.

Sau giai-đoạn thương thuyết, nếu đã thỏa hiệp được, sẽ đến giai-đoạn ký kết Hiệp-Uớc.

Sự ký kết Hiệp-Uớc Quốc-Tế thuộc thẩm-quyền Tổng Thống, nhưng trong thực-tế, ít khi Tổng-Thống thực sự ký vào một bản Hiệp-Uớc Quốc-Tế. Việc này thường ủy cho một viên đại-diện ngoại-giao đặc-biệt, ký thay Tổng-Thống.

Khi Hiệp-Uớc đã được ký kết, để đánh dấu sự chấp-nhận long trọng của quốc-gia đương sự chấp-nhận Hiệp-Uớc vừa ký nhất là để cho Quốc-Hội tham dự tích cực vào sự chấp-nhận Hiệp-Uớc, một thủ-tục gọi là "Thủ-tục phê-chuẩn" sẽ khai diễn tại Quốc-Hội trước khi bước vào sự thi hành Hiệp-Uớc.

(1) Nhưng trong thực-tế, việc thương thuyết được giao phó cho vị Đặc-sứ, Ngai-Trưởng, dưới sự kiểm-sát và sự cho phép của Tổng-Thống.

Về phương-diện chính-trị, khi một Hiệp-Uớc Quốc-Tế đã được thương thuyết và ký kết thì sự từ chối phê chuẩn Hiệp-Uớc ấy rất khó. Về mặt pháp-lý thuần túy, một Hiệp-Uớc chưa được phê chuẩn, hoàn toàn vô giá trị. Nhưng không thừa nhận công việc của nhà ngoại-giao đã đứng tên thương-thuyết, nhất là khi ngoại quốc đã tưởng rằng họ đã được Chính-Phủ của họ cho phép làm việc đó, là một việc gây hậu quả nguy hại. Hơn nữa, sự không thừa nhận này khiến cho trong tương-lai, sự thương thuyết các Hiệp-Uớc Quốc-Tế rất khó thực-hiện, trước mọi ngõ vực chính-đảng của ngoại quốc. Do đó, có thể nói rằng sự phê chuẩn của Quốc-Hội không được hoàn-toàn tự-do và sự kiểm-soát của Quốc-Hội trong lãnh-vực ngoại-giao thường hậu bị (a posteriori) hơn là tiên khởi.

Hiến-Pháp ngày 1-4-1967 cho phép Thượng-Nghị-Viện có thẩm-quyền phê-chuẩn các Hiệp-Uớc và Hiệp-Định Quốc-Tế nhưng lại không hề định-nghĩa rõ rệt loại danh từ này. Điểm này có thể đưa đến sự-kiện hành-pháp muốn tránh sự phê-chuẩn của Quốc-Hội bằng cách ký kết những thỏa-ước, thuận-ước hành-pháp thay vì Hiệp-Uớc hay Hiệp-Định Quốc-Tế và những thỏa ước này vẫn có cùng hiệu-lực như Hiệp-Định, Hiệp-Uớc. Đó là trường-hợp xảy ra vào năm 1940 giữa Anh-Mỹ. Lúc đó, nước Anh rất cần chiến hạm (destroyer) để bảo-vệ và hộ-tống tàu buôn đem lương thực tới cho mình. Tổng-Thống Hoa-Kỳ Franklin Delano Roosevelt (1882-1945) và các cố-vấn của Ông tin rằng hành-động mau lẹ rất cần và lo rằng Thượng-Nghị-Viện sẽ mất nhiều thời giờ để phê chuẩn Hiệp-Uớc với Anh hay còn có thể từ chối hành-động. Bằng thỏa-ước hành-pháp (Executive-Agreement), Tổng-Thống Roosevelt nhượng cho Anh 50 chiến hạm và được Anh thuận cho Mỹ sử-dụng những căn cứ hải quân ở Tây Bán Cầu. Thỏa ước nói trên, Quốc-Hội đành phải mặc nhiên chấp-thuận (1) nếu nằm trong phạm-vi luật-lệ hiện hành.

Do đó, sự xác-định ý-nghĩa danh-từ Hiệp-Uớc, Hiệp-Định Quốc-Tế là điều cần-thiết vậy.

Theo Giáo-Sư Ch. Rousseau thì Hiệp-Uớc cũng như Hiệp-Định Quốc-Tế là bất cứ một sự thỏa thuận nào được ký

(1) Thỏa-ước Potsdam cũng được ký kết dưới hình thức này.

kết giữa những Hội-Viên của cộng-dồng quốc-tế, tức là những quốc-gia (1).

Quốc-Tế Công-Pháp phân biệt hai loại thỏa thuận quốc-tế là Hiệp-Uớc Quốc-Tế và Hiệp-Định Quốc-Tế.

Hiệp-Uớc Quốc-Tế (Traité International) là một thỏa thuận quốc-tế được ký kết với sự can thiệp của cơ-quan có thẩm quyền ký kết. Sự ký kết một Hiệp-Uớc Quốc-Tế gồm ba giai-đoạn : Thương thuyết - Ký kết - Phê chuẩn.

Hiệp-Định Quốc-Tế (Accord International) là một thỏa thuận quốc-tế được ký kết nhưng không có sự can-thiệp của cơ-quan có thẩm-quyền ký kết các thỏa-ước quốc-tế (Treaty making power) nghĩa là không có sự can thiệp của Quốc-Trưởng. Thường thường Hiệp-Định Quốc-Tế do Tổng-Trưởng Ngoại-Giao hay nhân-viên ngoại-giao-đoàn đứng lên soạn thảo. Sự ký kết Hiệp-Định Quốc-Tế chỉ gồm có hai giai-đoạn : Thương-lượng và ký kết. Như vậy, sự vắng mặt của phê chuẩn là tiêu-chuẩn pháp-lý để phân-biệt Hiệp-Uớc với Hiệp-Định (2).

Ngoài sự phân-biệt theo Quốc-Tế Công-Pháp như trên, còn có quan-điểm khác về vấn-đề danh từ này, theo đó thì :

- Hiệp-Uớc : (Traité) là danh-từ thông dụng để nói về những điều-ước quốc-tế có tính-cách quan-trọng. Thí dụ : Hiệp-Uớc Hòa-Bình hay Hòa-Uớc (Traité de la Paix), Hiệp-Uớc Thân-Hữu (Traité d'amitié), Hiệp-Uớc Liên-Minh (Traité d'alliance).

- Hiệp-Định : (Convention) dùng để chỉ những điều ước có tính-cách ấn-định những quy-tắc pháp-luật quốc-tế. Thí dụ : Hiệp-Định La Haye ngày 29-7-1899 ấn-định về việc hòa-giải những tranh-chấp quốc-tế.

(1) Ch. Rousseau., Principes généraux du Droit international Public, Tome I, Pedone, Paris 1944, p. 143.

(2) Nhưng theo Hiến-Pháp VNCH 1967 thì giữa Hiệp-Uớc và Hiệp-Định Quốc-Tế, không có gì khác nhau cả, vì tất cả hai loại thỏa ước đó đều phải được Quốc-Hội phê chuẩn (điều 39, đoạn 2).

- Hiến-Chương (Chartes) và Hiến-Uớc (Pacte) : là những điều-ước có tính-cách long trọng để quy định sự tổ chức của một cơ-quan quốc-tế. Thí dụ : Hiến-Uớc Hội Quốc-Liên ; Hiến-Chương Liên-Hiệp-Quốc.

- Thỏa-Uớc : để chỉ những văn-kiện có tính-cách tổng quát nhằm giải-quyết những vấn-đề chính-trị, kinh-tế, xã-hội.

- Thuận-Uớc (Arrangement) để chỉ các điều-ước nhằm ấn định các biện-pháp thi hành một Hòa-Uớc đã có trước.

- Hiệp-Định-Thư hay Nghị-Định-Thư : (Protocoles) để chỉ các biên bản của các cuộc thảo-luận tại Hội-Nghị Quốc-Tế ; đôi khi được dùng để chỉ sự thỏa-thuận giữa các quốc-gia (1).

Ngoài quyền hoạch-định chính-sách đối ngoại, quyền ký kết và ban hành các Hiệp-Uớc và Hiệp-Định Quốc-Tế, Tổng-Thống với tư-cách Quốc-Trưởng, còn có quyền tiếp nhận ủy-nhiệm thư của các đại-diện ngoại-giao nước ngoài. Như vậy, Tổng-Thống là hiện thân của sự hiện-hữu và vĩnh cửu của quốc-gia trong cộng-đồng Quốc-Tế. Khi Ông đích thân tiếp nhận các Đại-Sứ hay Sứ-Thần Đặc-Biệt ngoại quốc được ủy-nhiệm đến cạnh VNCH.

Để thể-hiện sự hiện-hữu và uy-quyền quốc-gia Việt-Nam tại hải-ngoại, đồng thời thắt chặt tình thân hữu giữa Việt-Nam và các nước bạn trên thế-giới đã thừa nhận chủ-quyền Việt-Nam Cộng-Hòa, Tổng-Thống được quyền bổ-nhiệm các Trưởng nhiệm sở ngoại-giao - sau khi được Thượng-Nghị-Viện chấp thuận - để đại-diện VNCH tại ngoại quốc. Tổng-Thống chỉ bổ-nhiệm Đại-Sứ Việt-Nam đến quốc-gia nào đã được VNCH thừa nhận, và chỉ tiếp nhận Đại-Sứ của quốc-gia đã có quan-hệ ngoại-giao với VNCH trên cùng cấp-bậc.

Đối với sự bổ-nhiệm các Trưởng nhiệm sở ngoại-giao, sự chấp-thuận trước Quốc-Hội rõ ràng là nhằm mục-dịch kiểm-soát một cách gián-tiếp chính-sách đối ngoại của Quốc-Hội. Quốc-Hội có thể kiểm-soát chính-sách này bằng

(1) Tăng-Kim-Đông - Quốc-Tế Công-Pháp - Saigon, 1968, tr. 354 - 355.

nhieu cách, nhất là bằng cách duyệt xét cẩn thận ngân-sách của Bộ Ngoại-Giao, bằng cách chất-vấn Chính-Phủ về các vấn đề thuộc lãnh-vực đối ngoại, bằng cách điều-tra về các bề bối trong giới-chức ngoại-giao v.v... Tuy nhiên, trong các phương-thức kiểm-soát, có lẽ sự chấp-thuận việc bổ-nhiệm các Trưởng nhiệm sở ngoại-giao là phương-thức kiểm-soát ít hiệu quả nhất. Bởi lẽ, chính-sách đối ngoại do Tổng-Thống vạch ra, Thủ-Tướng thi hành bằng cách tìm người công sự để đi ra nước ngoài thực thi đường-lối, chính-sách đó. Như vậy, một vị Đại-Sứ tại nước ngoài chỉ là người thi hành chính-sách của Chính-Phủ. Nếu người đó tỏ ra kém khả-năng hay thiếu tác-phong đạo-đức, Quốc-Hội có thể chất-vấn Tổng-Trưởng Ngoại-Giao để làm áp-lực thay đổi vị Đại-Sứ đó.

Do lẽ trên, đã có luật-gia cho rằng việc bổ-nhiệm các Trưởng nhiệm sở ngoại-giao là không cần-thiết phải có sự chấp-thuận của Thượng-Nghị-Viện (1).

Ngược lại quan-điểm trên, một luật-gia khác (2) lại tán đồng giải-pháp của Hiến-Pháp. Nơi lập-luận rằng :

- Các Trưởng nhiệm sở ngoại-giao là những công-chức cao cấp, có sứ mạng lớn lao là đại-diện cho quốc-gia nên để cho sự lựa chọn các vị đó được thận trọng nhờ một thủ-tục bổ-nhiệm khắt khe, trong đó hành-pháp phải được sự tán đồng của lập-pháp (Thượng-Nghị-Viện).

- Giải-pháp đòi có sự chấp-thuận của Thượng-Nghị-Viện về sự bổ-nhiệm các Trưởng nhiệm sở ngoại-giao sẽ tránh được trường-hợp xảy ra gây bất lợi cho quốc-gia. Chẳng hạn, nhiều nhà ngoại-giao chỉ là những nhân-vật mà chính-quyền hoặc muốn tống khứ khỏi lãnh-thổ, vì sự hiện-diện của họ có nhiều bất tiện cho giới chấp chánh hoặc muốn ân thưởng sau một vài năm làm Bộ-Trưởng trung thành, để bảo v.v... Sự chấp-thuận của Quốc-Hội trong việc bổ-nhiệm các đại-diện ngoại-giao sẽ khiến Hành-Pháp phải thận trọng, công minh hơn trong việc tuyển chọn.

(1) Quan-điểm của Luật-Sĩ Trương-Tiến-Dạt - Hiến-Pháp chú thích (Saigon 1967, trang 268 - 269).

(2) Quan-điểm của GS Lê-Đình-Chân - Hiến-Luật Việt-Nam (Saigon 1971, trang 38 - 39).

Như vậy, về giải-pháp của điều 59, đoạn 1, khoản a, hiện nay đang là đề-tài tranh-luận của giới luật-gia. Trong tương-lai vấn-đề chắc phải được đặt ra cho các nhà lập-pháp và câu trả lời có nên tu chỉnh điều-khoản này hay không sẽ tùy thuộc rất nhiều ở thời thế đất nước.

2. Tham-quyền đối nội.

Trong lãnh-vực nội-trị, tựu trung có thể chia quyền hành Tổng-Thống thành tham-quyền về quân-dự, tham-quyền về hành-chánh và ngân-sách.

a. Tham-quyền về quân-sự :

Quyền quyết-định tuyên chiến, nghị hòa và tuyên bố tình-trạng chiến-tranh thuộc về Quốc-Hội (điều 39, đoạn 3 và 4 Hiến-Pháp) nhưng đó chỉ là quyền quyết-định sau cùng. Trên thực-tế, với tư-cách Tổng Tư-Lệnh Tối Cao Quân-Lực, Tổng-Thống là người liên-hệ và ảnh-hưởng rất nhiều tới chiến-tranh, khiến chiến-tranh có thể xảy ra một cách dễ dàng và nhiều lúc, trước khi có quyết-định tuyên chiến của Quốc-Hội.

Ngoài ra, với tư-cách Tổng Tư-Lệnh Tối Cao các lực-lượng quân-sự, Tổng-Thống có thể đích thân kiểm-soát, hoạch-định việc huấn-luyện quân-đội, huy-động các lực lượng quân-sự. Trong thời chiến, quyền-hạn về quân-sự của Tổng-Thống càng cực kỳ quan-trọng : một mình Tổng-Thống có thể quyết-định về chiến-lược, các vị Tướng Lãnh chỉ đóng vai-trò cố-vấn, phải tuân theo quyết-định của Tổng-Thống.

Do đó, người ta nói rằng "Bình-quyền lệ thuộc công-quyền" (1).

Như vậy, quyền Tổng Tư-Lệnh Tối Cao Quân-Lực của Tổng-Thống đã thể-hiện nguyên-tắc ưu-quyền dân-sự đối với binh quyền. Do đó, quyền chỉ-huy binh-lực của Tổng-Thống cần phải được hành sử thật thận-trọng. Thường thường, Tổng Thống chỉ sử-dụng quyền này một cách đại-cương và trên nguyên-tắc vì nếu Tổng-Thống đích thân chỉ-huy quân-đội,

(1) Hoảng-Xuân-Hào - Các Định-Chế Chính-Trị Việt-Nam - Saigon 1973, trang 52.

dịch thân hoạch-định những chiến-thuật, người ta e rằng điều đó sẽ nguy-hiểm nhiều hơn là có ích-lợi - nhất là đối với một Tổng-Thống dân-sự, chưa từng giữ vai trò lãnh đạo cao cấp trong quân-đội - Một vị Tổng-Thống dân-sự tài đức tới đâu cũng khó thể là vị Tổng Tư-Lệnh Quân-Lực tài ba và quyền chỉ-huy binh-lực như thế chỉ có tính-cách đại cương. Chẳng hạn, Tổng-Thống ra lệnh cho quân-đội dẹp một cuộc nổi loạn, tấn công một cứ điểm của quân địch, trả đũa một cuộc xâm-lãng biên giới v.v... còn việc thi hành lệnh đó sẽ do các cấp chỉ-huy trong quân-đội. Tuy thế, Tổng-Thống có thể đích thân đến quan-sát chiến-trường để tùy nghi điều-động quân-đội, nhất là khi Tổng-Thống lại là một cựu quân-nhân ở cấp chỉ-huy, một cựu Tướng Lãnh trong quân-đội.

Thẩm-quyền về quân-sự của Tổng-Thống là một thẩm-quyền quan-trọng mà rất nhiều Hiến-Pháp có quy định. Thực ra, quyền chỉ-huy quân-đội nằm trong thẩm-quyền tổng quát của Tổng-Thống đối với nội-các, trong đó có Bộ Quốc-Phòng. Thế nhưng, Hiến-Pháp muốn đặc-biệt nhấn mạnh đến thẩm quyền này cốt để nâng cao uy-tín của Tổng-Thống đối với giới quân-nhân, một giới có tổ-chức chặt chẽ và lớn lao nhất nước.

Trong thẩm-quyền này, Tổng-Thống sẽ bổ-nhiệm, giải-nhiệm, thăng thưởng, trừng phạt và chuyển-chuyển quân-nhân các cấp, và đề cố-vấn cho Tổng-Thống về quân-sự sẽ có Hội-Đồng Quân-Lực, Hội-Đồng An-Ninh Quốc-Gia (1). Hai cơ-quan tư-vấn được dự-liệu trong Hiến-Pháp và được tổ-chức bởi các Luật số 15/69 ngày 20-10-1969 và Luật số 17/69 ngày 31-10-1969.

Hai cơ-quan tư-vấn này có nhiệm-vụ nghiên-cứu các vấn-đề liên-hệ tới an-ninh quốc-phòng, đề nghị các biện-pháp thích-ứng, đề nghị tuyên bố tình-trạng báo động, giới nghiêm, khẩn-trương, chiến-tranh, tuyên chiến hay nghị hòa lên Tổng-Thống. Đôi khi Hội-Đồng còn là Bộ Tham-Mưu Tối-Cao

(1) Hội-Đồng An-Ninh Quốc-Gia : (National Security Council) do Tổng-Thống chủ tọa gồm : Phó Tổng-Thống, Ngai-Trưởng, Tổng-Trưởng Quốc-Phòng, Tư-Lệnh GSQG, Tổng Tham-Mưu-Trưởng v.v...

do Tổng-Thống chủ-tọa để bàn thảo các kế-hoạch, mục-tiêu thực-hiện liên-quan tới lãnh-vực an-ninh quốc-gia và phòng thủ lãnh-thổ.

b. Thẩm-quyền về hành-chánh và ngân-sách :

Với tư-cách lãnh-đạo Hành-Pháp, Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa là thượng-cấp tối cao của mọi công-chức các ngành, các cấp và là vị chỉ-huy tối cao cơ-cấu hành-chánh quốc-gia. Tuy nhiên, Tổng-Thống không hành sử toàn vẹn thẩm-quyền này mà đã có Thủ-Tướng đóng vai-trò trực-tiếp điều-khiển guồng máy hành-chánh và chịu trách-nhiệm trước Tổng-Thống về lãnh-vực này.

Đối với việc bổ-nhiệm các chức-vụ dân-sự, Tổng-Thống được quyền bổ-nhiệm Viện-Trưởng các Viện Đại-Học, bổ-nhiệm các Tỉnh-Trưởng trong nhiệm kỳ đầu tiên. Về sự bổ-nhiệm các Viện-Trưởng Viện Đại-Học, Tổng-Thống phải được sự chấp-thuận của Thượng-Nghị-Viện. Đây là điều đã bị nhiều luật-gia chỉ-trích, với lập-luận rằng chức Viện-Trưởng Viện Đại-Học không nên có tính-cách chính-trị. Như thế, Quốc-Hội nhằm kiểm-soát gì khi thi hành quyền chấp-thuận sự bổ-nhiệm các vị Viện-Trưởng Viện Đại-Học ? Nếu nhà Lập-Hiến muốn dành cho Quốc-Hội quyền kiểm-soát chính-sách giáo-dục của Chính-Phủ đối với nền giáo-dục cao-đẳng và đại-học thì điều 10 Hiến-Pháp đã quy định rằng nền giáo-dục đại-học phải được tự-trị. Văn theo lập-luận này, thì với quyền chấp-thuận kể trên, Thượng-Nghị-Viện sẽ ảnh-hưởng một cách gián-tiếp đến chính-sách giáo-dục của các Viện Đại-Học. Do đó, vai-trò Viện-Trưởng Viện Đại-Học không còn tính-cách chuyên-môn và độc-lập nữa. Đồng thời, chính-trị sẽ xâm-lấn vào học-đường gây ra tai hại rất nhiều. Vì tính-cách chính-trị do sự chấp-thuận của Quốc-Hội về sự bổ-nhiệm Viện-Trưởng các Viện Đại-Học sẽ khiến sinh-hoạt học-đường xáo-trộn và khó thể có một nền đại-học tự-trị (1).

Ngược lại, với quan-điểm chỉ-trích điều 59, khoản 1, đoạn b trên ; có quan-điểm tán-đồng giải-pháp của Hiến-

(1) Quan-điểm của Luật-Sư Trường-Tiến-Đạt - Nguyễn Tổng Thư-Ký Quốc-Hội Lập-Hiến - Hiến-Pháp chú thích - Saigon 1967, tr. 268-269.

Pháp - về sự bổ-nhiệm các Viện-Trưởng Đại-Học với sự chấp-thuận của Thượng-Nghi-Viện - với lập-luận như sau :

- Một Viện-Trưởng Viện Đại-Học được bổ-nhiệm với sự chấp-thuận của Thượng-Nghi-Viện là nhân-vật khó mà mỗi lúc thay đổi, cách bãi được dù Tổng-Thống có muốn làm chăng nữa. Nhờ đó, chức-vụ Viện-Trưởng sẽ được vững chãi.

- Do vậy, sự tự-trị của Đại-Học sẽ có cơ thành hình. Đại-Học có nhiều triển-vọng tự-trị nếu đặt dưới sự điều-khiển của các Viện-Trưởng độc-lập. Mà Viện-Trưởng, do Tổng-Thống và Thượng-Nghi-Viện phối-hợp để bổ-nhiệm, có là một chức-vị có đủ uy-thế pháp-lý mới độc-lập với Chính-Phủ (1).

Một thẩm-quyền khác dành cho Tổng-Thống trong lãnh-vực hành-chánh là quyền giải-nhiệm các vị chỉ-huy cơ quan chấp-hành địa-phương (như Đô, Tỉnh, Thị, Xã-Trưởng) và nhân-viên các cơ-quan quyết-nghị địa-phương (như Hội-viên Hội-Đồng Xã, Nghị-Viên Hội-Đồng Đô, Tỉnh, Thị) nếu các viên-chức này vi-phạm Hiến-Pháp - Luật-pháp hay chính-sách quốc-gia.

Ba trường-hợp hiến-dịnh kể trên (cho phép Tổng-Thống giải-nhiệm...) đã làm quyền-hành Tổng-Thống gia - tăng vượt bực và hầu như trở nên Ông vua toàn năng vì có thể giải-nhiệm một cách tự ý mình đối với bất cứ ai và bất cứ lúc nào, trong lãnh-vực hành-chánh.

Sở dĩ như vậy là vì các danh từ mà điều 75 Hiến-Pháp sử dụng có ý-nghĩa quá mơ hồ (2).

Người ta không hiểu thế nào là vi phạm Hiến-Pháp. Thông thường sự vi-phạm được chia thành hai loại : vi-phạm dân-sự hay dân-sự phạm (délit civil) và vi phạm hình sự.

(1) Quan-điểm của GS Lê-Đình-Chân - Đại-Học Luật-Khoa Saigon - Hiến-Luật Việt-Nam - Saigon 1971 - trang 38 - 39.

(2) Điều 75 Hiến-Pháp : "Nhân-viên các cơ-quan quyết-nghị và các vị chỉ-huy các cơ quan chấp hành địa-phương sẽ có thể bị giải-nhiệm trong trường-hợp vi phạm Hiến-Pháp, luật-pháp quốc-gia hay chính-sách quốc-gia".

Dân-sự phạm bắt nguồn từ một hành vi làm lỗi phát sinh thiệt hại cho người khác. Vi-phạm hình sự là mọi tội phạm trái với luật hình. Chúng ta không thể xếp loại vi-phạm Hiến-Pháp vào hai thứ kể trên vì lý do giản dị là không có sự vi-phạm Hiến-Pháp. Tuy nhiên, nói thế không phải là không có tội phạm chống Hiến-Pháp. Trong Bộ Hình Luật Việt-Nam 1972 cũng có điều 163 nói về tội xâm phạm Hiến-Pháp, nhưng đó chỉ là "tội phạm hình luật" chứ không phải là các "tội phạm Hiến-Pháp". Vì khi xét xử, các Tòa-Án chỉ quy chiếu Bộ Hình Luật để tuyên án. Do đó, người ta có thể nói rằng không thể có những vụ vi-phạm Hiến-Pháp hiệu theo nghĩa những sự vi-phạm thông-thường. Trái lại, chỉ có trường-hợp cơ-quan Lập-Pháp hay Hành-Pháp đi ngược lại Hiến-Pháp.

Hiến-Pháp dùng làm khuôn vàng thước ngọc cho nhà Lập-Pháp noi theo khi làm Luật và Đạo Luật là khuôn vàng thước ngọc cho các hành-vi lập-quy (actes réglementaires) như Sắc-Lệnh, Nghị-Định... của Hành-Pháp.

Trong các trường-hợp trên, nếu có sự vi-phạm Hiến-Pháp thì chỉ có thể là một hành vi bất hợp-hiến. Tính cách bất hợp hiến chỉ có thể tìm thấy ở các Đạo Luật, các Sắc-Lệnh, Nghị-Định hay Quyết-Định hành-chánh và chỉ có Tối Cao Pháp-Viện mới có quyền "tuyên phán sự bất hợp hiến" của chúng và chúng sẽ trở nên vô hiệu-lực khi bị Tối Cao Pháp-Viện tuyên bố là bất hợp hiến.

Vì vậy, Tổng-Thống sẽ căn cứ vào đâu để trừng phạt bằng cách giải-nhiệm các Đô-Trưởng, Thị-Trưởng, Tỉnh Trưởng nếu gặp trường-hợp các hành-vi của họ bị Tối Cao Pháp-Viện tuyên bố là bất hợp hiến? Giả sử nếu Hội-Đồng Đô-Thành ra một quyết-nghị bị Tối Cao Pháp-Viện tuyên bố là bất hợp hiến, do đó, có thể coi Hội-Đồng Đô-Thành như đã vi-phạm Hiến-Pháp nên bị Tổng-Thống giải-nhiệm, thì khi Quốc-Hội biểu-quyết một Đạo Luật và cũng bị Tối Cao Pháp-Viện tuyên bố bất hợp hiến lại không thể bị chế-tải gì sao? Nhưng chúng ta quan-niệm thế nào được một hình-thức chế-tải như thế? Bởi lẽ không thể có một căn-bản pháp-lý nào cho một chế-tải như vậy cả.

Trường-hợp thứ hai cho phép Tổng-Thống có quyền giải-nhiệm các nhân-viên những cơ-quan quyết-nghị hoặc các viên-chức chỉ-huy những cơ-quan chấp-hành địa-phương là trường-hợp vi-phạm luật-pháp quốc-gia. Đây cũng là một điều mơ hồ và cũng có ý-nghĩa quá rộng rãi.

Luật-pháp quốc-gia hiểu-theo đúng nghĩa của nó bao gồm một Đạo Luật có tính-cách hình sự, dân-sự, tài-chánh, kinh-tế v.v... , vậy, vi-phạm một Đạo Luật có tính-cách dân sự cũng có thể bị giải-nhiệm ? Ngay cả đối với Luật hình cũng thế ; những tội vi cảnh như đậu xe chỗ cấm, lái xe không giữ bên mặt... cũng đều là những vi-phạm luật hình cả. Không lẽ vi phạm các tội đó cũng đáng bị giải-nhiệm sao ? Có khi cả những tội hình đáng bị tù như tội lái xe bất cẩn gây thương tích hay thiệt mạng đều được các Đạo Luật tổ-chức tuyên cử bỏ qua, không liệt các can phạm vào loại vô tư-cách ứng-cử, không lẽ lại là lý-do để có thể bị Tổng-Thống giải-nhiệm ?

Trường-hợp thứ ba có thể bị Tổng-Thống giải-nhiệm là vi phạm chính-sách quốc-gia. Đây là một điều có tầm mức rộng rãi và mơ hồ nhất. Hiến-Pháp và Luật-Pháp đều sao cũng là những bản văn định rõ, nhưng chính-sách quốc-gia quả là vô bờ bến. Chúng ta có không biết bao nhiêu là chính-sách quốc-gia thuộc đủ mọi lãnh-vực kinh-tế, tài-chánh, văn-hóa, xã-hội v.v... Mỗi chính-sách đều được hoạch định đại-cương, không có hoặc ít khi có những bản văn quy định rõ phạm-vi áp-dụng chính-sách đó. Như vậy, làm sao có thể xác-định được thế nào là một hành-động vi phạm chính-sách quốc-gia ?

Ngoài những thẩm-quyền trên đây, Tổng-Thống còn có quyền lập-quy tổng quát - song song với quyền lập quy của Thủ-Tướng - trong lãnh-vực đối nội, nhất là về phạm-vi hành-chánh.

Quyền lập-quy là quyền của nhà chức-trách hành-chánh ban hành những biện-pháp có tầm mức tổng-quát và vô cá-tính (1). Các biện-pháp đó là các quy-tắc hành-chánh.

(1) De Laubadère., Trait^e élémentaire de droit administratif, 1967, p. 64.

Tuy không được Hiến-Pháp 1967 minh thị đề cập đến quyền lập quy của các nhà chức-trách thuộc Hành-Pháp, nhưng theo tập-tục, Hành-Pháp (Tổng-Thống) có quyền đó.

Quyền lập-quy tổng quát của Tổng-Thống là những quy pháp (règlements) tổng quát do Tổng-Thống ban hành, và trên phương-diện hình-thức, chỉ là một hành-vi hành-chánh (acte administratif) vì đó không phải là hành-vi lập pháp (acte législatif) do Quốc-Hội biểu-quyết - và được Tổng-Thống ban hành nhưng về phương-diện vật chất, nội-dung quy pháp mang tính-chất và hiệu-lực như một Đạo-Luật vì đặc-tính tổng quát cũng được tìm thấy ở các Đạo Luật.

Tổng-Thống là vị lãnh-đạo tối cao nền hành-chánh quốc-gia nhưng sự điều-khiển trực-tiếp lại giao cho Thủ-Tướng. Cho nên, Thủ-Tướng, các viên-chức hành-chánh được sử dụng một loại quyền lập quy có tính-cách hạn hẹp và chuyên-biệt thi hành luật-pháp, chính-sách quốc-gia và điều hành cơ cấu hành-chánh.

Thủ-Tướng có quyền ban bố các Sắc-Lệnh, Nghị-Định liên-quan đến các sự hạng dành riêng cho Hành-Pháp. Nói khác, Thủ-Tướng có thể sử dụng quyền lập quy biệt-lập, cạnh hợp với quyền lập quy của Tổng-Thống vì trong quan-điểm hiện tại thi Hành-Pháp không còn chỉ là cơ-quan thi hành luật-pháp (hiểu một cách hạn hẹp của danh-từ) mà còn là cơ-quan hành-động, cơ-quan thống-trị (pouvoir du gouvernement) mà "thống-trị/làm Luật" (1). Hơn nữa, khi đã ban cấp cho thẩm-quyền thi phải giao phó cho một số phương-tiền để hành sử thẩm quyền ấy. Phương-tiền này đối với quyền hành-pháp là quyền lập quy tổng quát và thụ-ủy.

Cũng như Tổng-Thống, Thủ-Tướng có quyền lập quy phụ thuộc để thi hành các Đạo Luật. Quyền lập quy phụ thuộc (2) nhằm chi-tiết-hóa các Đạo Luật trong việc thi hành. Thông thường trong Đạo Luật có ghi văn-thức : "Một Sắc-Lệnh sẽ quy định thể-thức thi hành Luật này" và đó là phương-thức mở đường cho việc sử dụng quyền lập quy thụ-ủy của Tổng-Thống.

(1) "Thống-trị là làm Luật" : Gouverner, c'est légiférer... B rdeau., Traité de Science politique, quyển 4, trang 341.

(2) Quyền lập quy phụ thuộc còn gọi là quyền lập quy thụ-ủy.

Nói tóm lại, quyền lập-quy của Tổng-Thống có thể được sử dụng với tính-cách là những hành-vi biệt-lập không cần dẫn chiếu một Đạo Luật nào, nhất là trong phạm-vi cảnh-sát hành-chánh và nội-bộ công sở với điều-kiện là các quy-tắc này không tạo thêm nghĩa-vụ cho người dân. Đồng thời, quyền lập-quy của Tổng-Thống có thể được sử dụng như những hành-vi hiến định, hay có thể xem như những hành-vi tho-nhiệm phát xuất từ các Đạo Luật do ý-dịnh của nhà làm Luật để an-dịnh thể-thức thi hành các Đạo Luật.

Về phương-diện tài-chánh ngân-sách, Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa là chánh-chuẩn-chi bậc cao nhất của ngân sách quốc-gia. Với thẩm-quyền này, Tổng-Thống ủy-nhiệm cho các Tổng-Trưởng làm chuẩn-chi-viên tho-ủy của ngân-sách mỗi Bộ. Như vậy, mỗi Bộ/la chủ-chi-viên tho-ủy của Bộ mình. Sự ủy-nhiệm của Tổng-Thống có tính-cách rộng rãi. Các Bộ-Trưởng đương nhiên được thu-ủy trong suốt nhiệm và sự ủy-nhiệm cũng không hạn chế về ngạch số các việc chuẩn chi, dầu lớn hay nhỏ.

Ngoài thẩm-quyền của chánh chuẩn-chi cao nhất Ngân-Sách Quốc-Gia, Tổng-Thống được quyền sử-dụng một ngân khoản đặc-biệt dành cho Tổng-Thống-Phủ. Đó là khoản mật-phí (1) mà sự xài mật-phí này, Tổng-Thống không cần phải chứng minh với ai, nó hoàn-toàn tùy thuộc tư-cách và lương-tâm của Tổng-Thống.

Loại mật-phí này không có đối-tượng rõ ràng nào. Nó thuộc về một ngân quỹ bí mật dành cho Tổng-Thống và hàng năm Quốc-Hội biểu quyết về quỹ đó. Sự quản-trị quỹ mật hoàn-toàn khác thường nghĩa là việc sử dụng các quỹ đen không được ghi vào một sổ kế-toán nào và không để lại vết tích gì về sự sử dụng quỹ đen.

Thông thường Tổng-Thống dùng quỹ mật để mua sự ủng hộ của ngoại quốc hoặc một phần để tài-trợ các hoạt-dộng tình-báo, gián-điệp. Nhờ quỹ đen, Chính-Phủ có thể ảnh-hưởng vào sinh-hoạt chính-trị các nước ngoài, mua được sự ủng hộ của chính khách ngoại quốc hay nhà báo trú danh.

(1) Quỹ mật hay quỹ đặc-biệt : Fonds secrets ou Fonds spéciaux.

Trong địa-hạt nội-bộ, sự dùng "quỹ đen" gặp những chỉ trích. Nếu một vài bách phân nào của quỹ đen dùng để cứu-trợ những cảnh đau khổ âm thầm không ai biết tới thời đó chỉ là những biệt-lệ cực kỳ nhỏ bé. Phần lớn quỹ đen, Chính-Phủ đem dùng để ủng-hộ chính-sách của mình. Người ta còn phải ghi thêm rằng, một vài cơ-quan cảnh-sát hay công-an sử dụng những quỹ đen chính hiệu và tiếp tế cho các quỹ này là những tài-nguyên vừa bí mật, vừa bất chánh. Những tài-nguyên này tăng cường quỹ đen của Chính-Phủ.

Quỹ đen thường được cắt xén bởi Quốc-Hội, nhưng dù vậy, số ngân-khoản dành cho quỹ này thường vẫn còn là con số khá cao (1).

Sau hết, về mặt tài-chánh, ngân-sách, Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa có một thẩm-quyền hết sức quan-trọng. Đó là quyền đề nghị, thủ-xướng ra Ngân-Sách Quốc-Gia. Người ta gọi là sáng quyền về ngân-sách của Tổng-Thống.

Sở dĩ việc soạn thảo ngân-sách là việc của Chính-Phủ và chỉ có cơ-quan Hành-Pháp mới có sáng quyền này vì những lý-do chính-trị và kỹ-thuật sau :

* Bất cứ dự thảo ngân-sách nào cũng phải căn cứ vào sự biết rõ những nhu-cầu các công sớ, vì những việc chi tiêu công đều nhằm thỏa mãn những nhu-cầu đó. Lẽ cố nhiên là Hành-Pháp biết rõ hơn là Quốc-Hội vì Chính-Phủ trực-tiếp điều-khiển các cơ-quan đó.

* Thủ chí, ngân-sách có một ý-nghĩa chính-trị. Ngân sách diễn tả bằng những con số, bằng một thứ sinh-ngữ tài-chánh, một chương-trình của Chính-Phủ. Người ta không thể xét ngân-sách theo một phương-tiện cô-lập; người ta chỉ có thể dự đoán và tính những con số chi và thu, khi nào người ta đã biết rõ là Chính-Phủ muốn làm gì ? thực-hiện gì ? Nghĩa là biết rõ chính-sách của Chính-Phủ.

(1) Ở Mỹ, cơ quan Trung-Ứng Tình-Bác (Central Intelligence Agency) được quyền sử dụng một quỹ đen là 1 tỷ Mỹ-kim (năm 1970).

Tại Pháp, ngạch số quỹ đen từ Đệ Tứ sang Đệ Ngũ Công-Hoà đã tăng từ 3,2 tỷ lên 5 tỷ phát-lãng cũ (tài-liệu từ Institutions Financières, in lần thứ ba, trang 216).

Tại VNCH, mặt phí dành cho Tổng-Thống Phủ là 400 triệu riêng cho năm 1971.

* Hơn nữa, ngân-sách là một tài-liệu tiền hậu duy nhất, mạch lạc, có đầu có đuôi, trong đó các khoản chi là mục-dịch phải thực-hiện, và các khoản thu là phương-tiện để thực-hiện mục-dịch - Lễ cố nhiên, sự xếp đặt, liên-lạc và phối-hợp các khoản chi và thu, chỉ Chính-Phủ mới có thể làm được, vì Chính-Phủ vừa phải thu vừa phải chi -

Tại Việt-Nam Cộng-Hòa, Tổng Nha Ngân-Sách và Ngoại-Viện (trực thuộc Phủ Tổng-Thống) phụ-trách việc cứu xét ngân-sách các Bộ, Phủ. Sau đó, mọi dự-án kinh-phí sẽ đệ lên Tổng-Thống xét lại kỹ-lượng. Sau đó, Tổng-Thống lại chuyển khối dự-án kinh-phí này về Tổng Nha Ngân-Sách và Ngoại-Viện để phân chia khối đó ra từng mục.

Vào khoảng tháng 9 hay trễ lắm là tháng 10, dự-án ngân-sách của Chính-Phủ phải được đệ trình trước Quốc-Hội để thảo-luận và biểu-quyết. Quốc-Hội có quyền đề nghị sửa đổi lại một hay nhiều kinh-phí dự-trù trong dự-án ngân-sách. Sự đề nghị sửa đổi này, được gọi là tu chính án, (amendment), phải được Quốc-Hội chấp-thuận thì mới có giá-trị. Tuy nhiên trong thực-tế, dự-án ngân-sách, do Chính-Phủ soạn thảo, rất ít khi bị Quốc-Hội đảo lộn lại, vì dự-án ngân-sách liên-hệ mật-thiết đến tình-trạng kinh-tế trong nước, cho nên Quốc-Hội không còn toàn quyền sửa chữa, đảo lộn một dự-án căn cứ vào sự thật và do những chuyên-gia phác-họa ra.

Trong trường-hợp Quốc-Hội chưa biểu-quyết xong dự-án ngân-sách trước ngày 31 tháng 12, Tổng-Thống được quyền ký Sắc-Luật cho thi hành từng phần ngân-sách tương-đương với 1/12 ngân-sách thuộc tài-khoá trước, cho đến khi Hạ-Nghị-Viện chung quyết xong dự-án ngân-sách. Như vậy, nếu có sự chậm trễ vượt một tháng, Tổng-Thống phải ký một Sắc-Luật thứ hai và cứ như thế, cho tới khi ngân-sách được chung quyết.

* *

*

MỤC 2 - TRONG TRƯỜNG-HỢP BẤT THƯỜNG.

Trong trường-hợp bất thường của quốc-gia, quyền hạn Tổng-Thống được tăng cường trong lãnh-vực đối nội cũng như về ngoại-giao để kịp thời thích-ứng với tình-thế thực-tế mà quốc-gia gặp phải.

Vấn-đề những quyền-hạn bất thường của Tổng-Thống chỉ là kết tinh của sự dung hòa giữa các nguyên-tắc tự-do dân-chủ với những đòi hỏi của thời thế của tình-trạng đặc-biệt gây nên. Những hiểm họa đe dọa nền an-ninh và sự sống còn của đất nước bao giờ cũng đòi hỏi sự tập-trung quyền-hành để cứu nguy đất nước. Do đó, Hành-pháp - như đã thấy - là một cơ-quan thi hành luật-pháp, một cơ-quan cai-trị và một cơ-quan hành-động ở mọi thời kỳ thịnh suy của quốc-gia - nên được vinh dự nhận lãnh sứ mạng cao cả này.

Về phương-diện nội-trị, Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa được ban cấp một số thẩm-quyền hiến-định để đối phó với tình-trạng khẩn-cấp của quốc-gia. Đó là quyền ký Sắc-Luật tuyên bố tình-trạng giới nghiêm, báo-động hay khẩn trương và quyền lưu-nhiệm một số cơ-quan dân cử, bổ-nhiệm một số Tỉnh-Trưởng - với sự chấp-nhận của 2/3 tổng số Dân-Biểu và Nghị-Sĩ - trong tình-trạng chiến-tranh, không thể tổ-chức bầu cử được (điều 64 và 65 Hiến-Pháp).

Hiến-Pháp 1967 không định-nghĩa rõ rệt thế nào là tình-trạng khẩn-trương, giới nghiêm, tình-trạng báo-động nên đều gọi chung là những tình-trạng đặc-biệt (Les Circonstances exceptionnelles).

Theo Giáo-Sư Lê-Đình-Chân (1) thì tình-trạng báo-động (Mise en Garde) là tình-trạng gần giống tình-trạng giới nghiêm và chỉ được tuyên bố khi có đe dọa ngoại xâm hay nội loạn. Trong trường-hợp này, Hành-Pháp sẽ sử dụng những đặc-quyền có thể xâm-phạm đến tự-do cá-nhân và Tòa-Án Quân-Sự được mở rộng thẩm quyền xét xử thay cho Tòa-Án Dân-Sự.

Tình-trạng khẩn-trương (État d'Urgence), là một định-chế đặt ra sau này tại Pháp nhân vụ biến-động ở Algérie, có thể làm tạm ngưng sự thi hành pháp-luật nhưng tình-trạng này không đương nhiên chuyển quyền dân-sự sang quân-sự.

(1) Lê-Đình-Chân - Luật Hiến-Pháp và các định chế chính-trị - (Saigon 1973 - quyển 2, trang 165-167).

Tình-trạng giới nghiêm (État de Siège) là một tình-trạng, nếu được ban bố, sẽ gây ra một số hậu quả pháp-lý nghiêm-trọng : một mặt có thể giảm thiểu thẩm quyền tự-do cá-nhân và mặt khác, nhà cầm quyền quân-sự có thể thay thế nhà cầm quyền dân sự trong các vấn đề liên-quan đến cảnh-sát, hình sự. Trong trường-hợp này nguyên-tắc trọng-pháp vẫn được tôn trọng.

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

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

Tuy không định-nghĩa danh-từ, nhưng điều 64 Hiến-Pháp đã được các Sắc-Luật số 017-TT/SLu ngày 25-11-1972, Sắc-Luật số 018-TT/SLu ngày 25-11-1972 và trong Sắc-Luật 019-TT/SLu ngày 25-11-1972, bố-tức một cách đầy đủ. Các Sắc-Luật kể trên đã được Tổng-Thống Nguyễn-Văn-Thiệu ban hành trong thời gian được Quốc-Hội ủy quyền (Luật 5/72)

(1) Tình-trạng khẩn-cấp và vai trò Quốc-Hội : Nguyệt-San Quê-Hương tháng 12/1961, trang 3-5.

(2) Nguyễn-Văn-Bông - Luật Hiến-Pháp và Chính-Trị-Học - Saigon 1970 - trang 362-367.

theo đó, có "tình-trạng báo động" mỗi khi xảy ra nguy cơ trầm trọng hoặc đại biến công cộng. Những nhà chức-trách có thể áp-dụng những biện-pháp được dự-liệu như :

* Thiết-lập một hệ-thống phòng thủ thụ động chẳng hạn tổ-chức canh phòng, đảo hầm trú ẩn, cứu thương v.v...

* Tăng cường-hệ-thống phòng-vệ dân-sự đến mức tối đa để bảo vệ sinh mạng và tài-sản của dân chúng.

* Huy-dộng nhân-lực và trưng dụng tài-nguyên trong nước tùy theo nhu-cầu.

* Ấn-định những khu-vực được bảo-vệ hay những khu-vực an-ninh trong đó sự lưu-trú của dân chúng được quy định chặt chẽ.

* Kiểm-soát, hạn chế sự lưu-thông và di-chuyển theo nhu-cầu an-ninh.

* Kiểm-soát sự tồn trữ, chuyên chở, phân-phối thực-phẩm và các nhu yếu phẩm.

* Cấm mọi cuộc đình công, giải công dù đã qua thủ tục trọng tài và mặc dầu chỉ có mục-dịch để hỗ-trợ cho sự giải-quyết một vụ phân-tranh về nghề nghiệp.

* Cấm mọi cuộc biểu tình hoặc tụ họp có phương hại cho an-ninh quốc-gia hay trật-tự công cộng.

* Cấm phổ-biến, tàng trữ, lưu-hành những ấn loát phẩm, tài-liệu, bản tin, truyền đơn, tranh ảnh xét có hại đến an-ninh quốc-gia.

* Cấm mọi cuộc bãi thị, bãi khóa.

Như vậy, "tình-trạng báo-động" đã được xác-định rõ ràng - Riêng về danh-từ "Tình-trạng khẩn-trương" cũng được Sắc-Luật số 018-TT/SLu định-nghĩa như sau :

"Tình-trạng khẩn-trương được tuyên bố trên một phần hay toàn thể lãnh-thổ quốc-gia mỗi khi có nguy cơ thiết-bách vì trật-tự công cộng sắp bị xáo-trộn trầm trọng hoặc mỗi khi xảy ra những biến-cố có tính-cách thiên tai công cộng". (điều 1 - Sắc-Luật 018-TT/SLu ngày 25 tháng 11 năm 1972).

Trong một thời gian tuyên-bố tình-trạng khẩn-trương, Chính-Phủ có quyền quy-định và áp-dụng những biện-pháp :

* Ấn-định giờ giới nghiêm.

* Ấn-định những khu-vực được bảo-vệ hay những khu-vực an-ninh trong đó sự lưu-trú của dân chúng được quy-định chặt chẽ.

* Kiểm-soát, hạn chế sự lưu-thông và di-chuyển theo nhu-cầu an-ninh.

* Kiểm-soát sự tồn-trữ, chuyển chở, phân-phối thực phẩm, nhu-yếu-phẩm.

* Xét các tư gia bất luận ngày đêm.

* Chỉ-định cư-trú, giam giữ hay biệt trú những người bị coi như nguy hiểm cho quốc-phòng, an-ninh quốc-gia hay trật-tự công cộng.

* Cấm mọi cuộc đình công, giải công dù đã qua thủ tục trọng tài và mặc dầu chỉ có mục-đích để hỗ-trợ cho sự giải-quyết một vụ phân tranh về nghề nghiệp.

* Cấm mọi cuộc bãi thị, bãi khóa.

* Cấm mọi cuộc biểu tình hoặc tụ họp có phương hại cho an-ninh quốc-gia hay trật-tự công cộng.

* Cấm phổ-biến, tàng trữ, lưu hành những ấn-loát phẩm, tài-liệu, bản tin, truyền đơn, tranh ảnh xét có hại đến an-ninh quốc-gia.

* Thu hồi giấy phép mang và sử dụng các vũ khí, đạn dược.

* Huy-động nhân-lực và trưng dụng tài-nguyên trong nước tùy theo nhu-cầu quốc-gia.

* Tăng cường hệ-thống phòng-vệ dân sự đến mức tối đa để bảo-vệ sinh mạng và tài-sản dân chúng.

* Ban bố tình-trạng thiết quân-luật tùy theo tình-hình an-ninh của mỗi địa-phương,

Sau hết, tình-trạng giới nghiêm được quy định bởi Sắc-Luật 019-TT/SLU ngày 25 tháng 11 năm 1972 theo đó thì tình-trạng giới nghiêm được tuyên bố trên một phần hay toàn thể quốc-gia khi có nguy cơ hiến nhiên và trầm trọng cho nền an-ninh quốc-gia.

Trong tình-trạng giới nghiêm, quyền hành của nhà chức-trách dân sự, để bảo-vệ trật-tự công cộng và an-ninh quốc-gia, có thể được chuyển sang cho nhà chức-trách quân-sự do quyết-định của Tổng-Thống. Trong suốt thời gian tuyên bố tình-trạng giới nghiêm, Chính-Phủ có quyền quy định và áp-dụng những biện-pháp sau đây :

* Ấn-định giờ giới nghiêm.

* Ấn-định những khu-vực được bảo-vệ hay những khu-vực an-ninh trong đó sự lưu-trú của dân chúng được quy định chặt chẽ.

* Kiểm-soát chặt chẽ sự lưu-thông và di-chuyển theo nhu-cầu an-ninh.

* Kiểm-soát sự tồn trữ, chuyên chở, phân-phối thực-phẩm và nhu-yếu phẩm.

* Xét các tư gia bất luận ngày đêm.

* Chỉ-định cư trú, giam giữ hoặc biệt trú những người bị coi như nguy hiểm cho quốc-phòng, an-ninh quốc-gia hay trật-tự công cộng.

* Cấm mọi cuộc đình công, giải công dù đã qua thủ tục trọng-tài và mặc dầu chỉ có mục-đích để hỗ-trợ cho sự giải-quyết một vụ phân tranh về nghề nghiệp.

* Cấm mọi cuộc bãi thị, bãi khóa.

* Cấm mọi cuộc biểu tình hoặc tụ họp có phương hại cho an-ninh quốc-gia hay trật-tự công cộng.

* Cấm phổ-biến, tàng trữ, lưu hành những ấn loát phẩm, tài-liệu, bản tin, truyền đơn, tranh ảnh xét có hại cho an-ninh quốc-gia.

* Thu hồi giấy phép mang và sử dụng các vũ-khí và đạn dược.

* Huy-động nhân-lực và trưng dụng tài-nguyên trong nước tùy theo nhu-cầu quốc-gia.

* Tăng cường hệ-thống phòng-vệ dân sự đến mức tối đa để bảo-vệ sinh mạng và tài-sản của dân chúng.

* Ban bố tình-trạng thiết quân-luật tùy theo tình hình an-ninh của mỗi địa-phương.

Riêng về "tình-trạng chiến-tranh," phải do Quốc-Hội quyết-định bằng một Đạo-Luật chiếu đề nghị của Tổng-Thống.

Về quyền bổ-nhiệm một số Tỉnh-Trưởng trong trường-hợp đặc-biệt không thể tổ-chức các cuộc tuyển cử, điều 65 Hiến-Pháp không cho phép Tổng-Thống lưu-nhiệm một số Tỉnh-Trưởng. Sự việc này đã khiến một số luật-gia thắc mắc rằng tại sao lại chấm dứt nhiệm kỳ của các Tỉnh-Trưởng dân cử, chỉ vì không bầu được Tỉnh-Trưởng mới, trong khi đó lại lưu-nhiệm một số cơ-quan dân cử khác ? Tại sao Tổng-Thống lại không được quyền lưu-nhiệm một số Tỉnh-Trưởng, như đã được quyền lưu-nhiệm các nhân-viên của các cơ-quan quyết-nghị địa-phương, trong trường-hợp đặc-biệt ?

Ngoài ra, trong trường-hợp bất-thường của quốc-gia, như khi có chiến-tranh, nội loạn, khủng-hoảng kinh-tế, tài-chánh ; Quốc-Hội có thể biểu-quyết một Đạo-Luật ủy cho Tổng-Thống, trong một thời gian, quyền quyết-định, ban hành bằng Sắc-Luật trong lãnh-vực kinh-tế, tài-chánh và an-ninh quốc-phòng để đối phó với những khó khăn liên-hệ đến mỗi bang-giao quốc ngoại, những trở ngại về ngân-sách, quân-sự. Tuy nhiên, quan-điểm ủy-quyền cho Tổng-Thống bị Quốc-Hội Lập-Hiến 1967 bác bỏ nên không được ghi vào Hiến-Pháp. Do đó, khi Đạo-Luật số 005/72 ủy quyền cho Tổng-Thống VNCH toàn quyền trong 6 tháng về các vấn-đề liên-hệ đến an-ninh quốc-phòng, kinh-tế, tài-chánh ra đời, có lập-luận cho rằng đã có sự vi hiến.

Tuy nhiên, trong trường-hợp khẩn-trương của quốc-gia, người ta phải lựa chọn giữa hai giải-pháp là hy sinh quốc-gia hay hy sinh Hiến-Pháp. Theo lẽ phải chung thời quốc-gia và Hiến-Pháp phải được bảo-vệ cũng như phải bảo-vệ cả đời sống và chân tay. Nhưng đôi khi, cần chặt chân tay, để

cứu một mạng sống. Chưa bao giờ người ta hy sinh một mạng sống, để cứu một bàn chân hay một cánh tay.

Như vậy, việc ban cấp cho Tổng-Thống những quyền hạn bất thường là điều cần-thiết và hợp-lý, và là lý luận hùng hồn đánh đổ những quan-điểm cho rằng trao đặc quyền cho Tổng-Thống là đi ngược lại Hiến-Pháp, và khuyến khích tái lập chế-độ chuyên-quyền độc đoán. Bởi lẽ chế-độ độc-tài không hẳn là hậu quả tất nhiên của việc Tổng-Thống hành xử quyền hạn bất thường. Chế-độ độc-tài cũng không hẳn là một sự xấu xa ghê tởm. Trái lại, độc-tài cũng nhiều khi tỏ ra cần-thiết để cứu vãn tình thế lâm nguy của quốc gia. Nếu độc-tài mà giữ được sự sống còn cho đất nước còn hơn là tự-do trong hỗn loạn, để rồi đi đến chỗ mất nước hay rơi vào vòng xiềng xích nô-lệ.

Dù sao, độc-tài cũng chỉ là giải-pháp tạm bợ vì trong đà tiến-hóa của dân-chủ, không thể vì lý do gì để nuôi dưỡng độc-tài - Một chế-độ độc-tài thường làm cho quốc-gia dừng lại trên con đường tiến-bộ.

x

x x

Chương II

THẨM QUYỀN TỔNG THỐNG VIỆT NAM CỘNG HÒA TRONG LÃNH VỰC LẬP PHÁP

L

III) ề xướng trong thời kỳ quân chủ chuyên-chế bởi các học-thuyết Locke và Montesquieu, nguyên-tắc phân quyền đã được cuộc cách-mạng Pháp đưa lên hàng những nguyên-tắc căn-bản trong việc tổ-chức chế-độ dân-chủ.

Nguyên-tắc phân-quyền bao hàm một sự phân chia nhiệm-vụ giữa các cơ quan. Mỗi cơ-quan của quốc-gia thì hành một nhiệm-vụ, một quyền hạn và chỉ có nhiệm-vụ và quyền-hạn đó mà thôi. Phân chia nhiệm-vụ, ấn định rõ ràng quyền-hạn của mỗi cơ-quan như thế cũng chưa đủ. Mỗi cơ quan của quốc-gia còn phải hoàn-toàn độc-lập. Cơ-quan này không thể nào ảnh-hưởng đến cơ-quan kia.

Một sự phân quyền cứng rắn và tuyệt đối như vậy đã trở nên lỗi thời. Thật vậy, sự phân quyền không đáp-ứng với những nhu-cầu của chính-quyền hiện đại. Cơ-quan lập-pháp không phải chỉ có nhiệm-vụ làm Luật mà còn tham dự vào nhiệm-vụ hành-pháp trong lãnh-vực ngân-sách và ngoại giao. Hơn nữa, trong bất cứ chính-thể nào, cơ-quan lập-pháp cũng có nhiệm-vụ kiểm-soát hành-pháp. Cơ-quan Hành-Pháp không phải chỉ biết thi hành luật lệ mà còn góp phần vào công cuộc lập-pháp vì sự thực-hiện một chương-trình, một chính-sách bao giờ cũng đòi hỏi sự cải-cách luật-lệ. Trước tình-trạng này, sự phân-quyền không còn phù-hợp với sự tiến-triển của nền dân-chủ và người ta phải thừa nhận tính-cách cần-thiết của sự hợp-quyền.

Theo truyền-thống dân-chủ, nhiệm-vụ lập-pháp được giao phó cho Quốc-Hội, cơ-quan đại-diện cho chủ-quyền nhân-dân. Nhưng ngay cả những người chủ-trương học-thuyết phân-quyền cũng thừa nhận một sự tham gia nào đó

của hành-pháp vào lãnh-vực lập-pháp. Trong chế-độ phân-quyền cứng rắn - như chế-độ Tổng-Thống Hoa-Kỳ - hệ-thống kiểm-sốt và quân-bình (checks and balances) không hoàn-toàn đặt Tổng-Thống ra ngoài nhiệm-vụ lập-pháp - Chế-độ Nghị-Viện - chế-độ phân-quyền mềm dẻo thường tổ-chức một sự hợp-tác chặt chẽ giữa các quyền hành.

Sự tham-gia của Tổng-Thống vào nhiệm-vụ lập-pháp được nhận thấy về hai phương-diện ; một mặt, Tổng-Thống tham-gia công-tác làm Luật và mặt khác, chính Tổng-Thống hành xử quyền lập-pháp.

TIỆT I - SỰ THAM-GIA CỦA TỔNG-THỐNG VÀO NHIỆM-VỤ LẬP-PHÁP.

Trong công-tác lập-pháp, sự tham-gia của hành-pháp thay đổi tùy chính thể mỗi nước. Tại Việt-Nam Cộng-Hòa, Tổng-Thống tham-gia vào lãnh-vực lập-pháp bằng cách hành xử ba thẩm-quyền hiến định : đó là quyền đề nghị dự thảo Luật, quyền thông-diệp và quyền yêu cầu Quốc-Hội phúc nghị dự luật.

MỤC 1 - SÁNG QUYỀN LẬP-PHÁP CỦA TỔNG-THỐNG.

Ngày nay, tại những quốc-gia mà Hiến-Pháp không công-nhận cho Tổng-Thống sáng quyền lập-pháp, trong thực tế Tổng-Thống cũng có quyền này. Sở dĩ như vậy vì chỉ có hành-pháp mới biết rõ những nhu-cầu của quốc-gia. Hơn nữa, các Đạo Luật ngày càng có tính-cách chuyên-môn, do đó, vượt quá khả-năng các Dân-Biểu, Nghị-Sĩ. Theo B. Mirkine Guetzévitch, muốn soạn thảo một ban tuyên-ngôn nhân-quyền, người ta không cần nhờ đến các chuyên-viên, nhưng muốn soạn thảo một Đạo Luật về chế-độ bảo-hiêm hoặc ngay cả một Bộ Luật di đường v.v... người ta phải nhờ đến kiến-thức kỹ thuật mà chỉ có hành-pháp mới có thể cung ứng (1). Bởi thế,

(1) B. Mirkine Guetzévitch - Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel, Paris 1931, p. 199.

trong hầu hết các quốc-gia, Quốc-Hội chỉ biểu-quyết các dự-luật do Hành-pháp làm ra.

Tại Anh, 90% các Đạo Luật là do sáng-kiến của Chính-Phủ. Ở Pháp, dưới thời Đệ IV Cộng-Hòa trong nhiệm kỳ lập-pháp đầu tiên, có tất cả 379 dự-án Luật và 933 dự thảo Luật (1) được chấp thuận; trong nhiệm kỳ thứ hai, có 242 dự-án và 692 dự thảo. Năm 1957, trong số 198 Đạo Luật được biểu-quyết, có 127 Đạo Luật xuất phát từ Hành Pháp (2).

Tại Việt-Nam Cộng-Hòa, trong thời gian từ 1-1-1957 đến 31-12-1959, Quốc-Hội đã chấp thuận 57 dự thảo và 2 dự-án Luật (3).

Tại Hoa-Kỳ, mặc dầu không được Hiến-Pháp công-nhận sáng quyền lập-pháp (initiative des lois), ngoại trừ trong lãnh-vực ngân-sách, nhưng để vượt qua trở lực này, Tổng-Thống nhờ các nhân-vật Quốc-Hội thuộc đảng của mình đệ nạp dự Luật do Hành-Pháp soạn thảo. Do đó, Tổng-Thống là động-lực của Quốc-Hội và phần lớn các dự Luật đều có nguồn gốc ở Tổng-Thống Phủ (4).

Tại Pháp, Tổng-Thống cũng không có sáng quyền lập-pháp vì sáng quyền thuộc Quốc-Hội và Thủ-Tướng. Tuy nhiên, địa vị ưu-thắng của Tổng-Thống đối với Chính-Phủ đã cho phép Tổng-Thống quyết-định sáng quyền lập-pháp.

Như vậy, về điểm này, Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa được ưu đãi hơn Tổng-Thống Hoa-Kỳ và Pháp-Quốc và với sáng quyền lập-pháp trong tay, Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa có thể đề nghị ba loại dự Luật :

* Tất cả các dự luật thường ;

* Dự luật ngân-sách (Theo Hiến-Pháp 1967, chỉ có Tổng-Thống mới có quyền đề nghị dự-án ngân-sách) ;

* Dự Luật tu chính Hiến-Pháp (5).

- (1) Danh từ "Dự-án Luật" và "Dự thảo Luật" được gọi chung là "Dự-Luật". Tuy nhiên người ta thường dùng danh từ "Dự-thảo-Luật" để chỉ những dự-luật do HP đệ trình lên QH và danh từ "Dự-án-Luật" để chỉ những dự-luật do DB hay Nghị-sĩ đệ nạp cho Quốc-Hội.
- (2) Pierre Avril - Le Régime politique de la V^e République - Paris 1964, p. 20.
- (3) Tài-liệu của VP/QH, viên dẫn bởi Bùi-Van-Que - Phân tích và phê bình quyền-hành Tổng-Thống theo HP 1956 - Luận-Án Tiến-Sĩ LK, Saigon 1965, tr. 169.
- (4) A. Cunc - Les États-Unis - p. 169.
- (5) Điều 103 HP : "Tổng-Thống, qua bán tổng số DB hay qua bán tổng số Nghị-sĩ có quyền đề nghị tu chính Hiến-Pháp.

Tóm lại, sáng quyền lập-pháp của Tổng-Thống có phạm-vi rộng rãi. Hơn thế nữa, trong quá-trình lập-pháp, Tổng-Thống còn có thể gây ảnh-hưởng trên các dự luật bằng quyền "Thông-diệp" và quyền yêu cầu Quốc-Hội phúc-nghị một dự luật (gọi tắt là quyền "phúc nghị").

MỤC 2 - QUYỀN "THÔNG-ĐIỆP" VÀ QUYỀN "PHÚC NGHỊ".

Để tránh sự biệt-lập giữa Hành-Pháp và Lập-Pháp, Hiến-Pháp 1967 đã dự-liệu những dịp tiếp xúc giữa hai công quyền và trong dịp này, Tổng-Thống đọc Thông-Điệp tường trình về tình-hình quốc-gia và chính-sách của Chính-Phủ, còn có thể chứa đựng một chương-trình lập-pháp. Chương-trình này kết cho cùng chỉ là chính-sách dự định của Tổng-Thống trong một tương-lai rất gần.

Thông-Điệp của Tổng-Thống thường được gửi sang Quốc-Hội vào buổi khai-mạc mỗi khóa họp thường-lê. Quyền gửi Thông-Điệp của Tổng-Thống không phải chỉ hạn chế vào dịp khai-mạc các khóa họp thường-lê trong năm mà khi nào, xét cần phải giao thiệp với Quốc-Hội bằng Thông-Điệp, Tổng-Thống có toàn quyền sử dụng quyền đó.

Như vậy, việc gửi Thông-Điệp cho Quốc-Hội có thể được coi như một quyền (Droit de Message), nhưng đó cũng là một nghĩa-vụ, vì chỉ có Tổng-Thống mới có quyền này. (Thủ-Tướng không có quyền gửi Thông-Điệp tới Quốc-Hội).

Tại nhiều nước, Thông-Điệp của Tổng-Thống được coi như là nguồn phát sinh ra các dự luật và khi hành xử quyền "Thông-diệp", Tổng-Thống có thể được coi như đang hành xử sáng quyền lập-pháp. Trong Thông-Điệp, Tổng-Thống trình bày hiện tình đất nước với những nhu-cầu của mọi ngành hoạt-động. Những lời trình bày này thường được các Dân-Biểu hay Nghị-Sĩ hoặc Chính-Phủ đem ra nghiên-cứu để thảo ra những dự luật nhằm thỏa mãn các nhu-cầu đó.

Việc gửi Thông-Điệp là một hình-thức tế nhị, thể hiện mối tương-quan và sự hợp-tác giữa Hành-Pháp và Lập-Pháp. Cho nên, từ đầu thế kỷ 20 cho tới nay, các vị Tổng-Thống thường đích thân tới đọc Thông-Điệp trước Quốc-Hội thay vì có thể ủy cho Thủ-Tướng hay một Tổng-Trưởng mang

Thông-Điện sang đọc trước Quốc-Hội trong cuộc họp khoáng đại. Thế-thức Tổng-Thống đích thân tới đọc Thông-Điện được xem là hiệu quả hơn vì đó là dịp Tổng-Thống trực tiếp giao tiếp với Quốc-Hội. Nếu Tổng-Thống là người có tác-phong cùng tài ba sẽ thu hút được thiện cảm của các nhà làm Luật. Tuy nhiên, Tổng-Thống không nên đích thân tới Quốc-Hội luôn vì sẽ khiến Quốc-Hội nhàm chán và nhất là, để tránh những phản ứng tán thành hay chống đối tức thì của Quốc-Hội, nếu có. Vì thế, phương-pháp này cũng chỉ nên xài tới một cách thận trọng, dè dặt.

Một giải-pháp khác, cũng để thực-hiện sự cộng-tác giữa Tổng-Thống - Quốc-Hội và thực-hiện sự phân quyền, là ban cấp cho Tổng-Thống quyền "phúc nghị".

Thật vậy, theo ý-hướng của Montesquieu, sự phân quyền nhằm mục-dịch tránh sự lạm dụng quyền hành bằng cách để "quyền-hành ngăn chặn quyền-hành" (Le Pouvoir arrête le Pouvoir). Do đó, không những mỗi cơ-quan có quyền hành động trong giới hạn quyền hành của mình mà còn có năng quyền ngăn cản (faculté d'empêcher), tức là có thể chống lại một biện-pháp của cơ-quan khác (1).

Mặt khác, sự cộng-tác giữa Tổng-Thống và Quốc-Hội bao hàm những phương-tiện hành-động hỗ-tương (2). Quyền phúc-nghị là một trong các phương-tiện mà Tổng-Thống có thể sử dụng để ảnh-hưởng đến Quốc-Hội.

Quyền phúc-nghị các dự luật là một trong các quyền-hành thông-thường của Tổng-Thống không những tại Việt-Nam Cộng-Hòa mà còn ở nhiều nước khác. Tổng-Thống với tư cách đại-diện quốc-gia, có nhiệm-vụ tôn trọng Hiến-Pháp và quyền-lợi tối thượng của quốc-dân nên không thể ban hành một cách cẩu thả hết mọi dự luật do Quốc-Hội biểu quyết mà không cần xét xem tính cách bất hợp hiến và tính cách thích-nghị, khả hành của một vài điều-khoản trong dự luật.

(1) J.J. Chevallier - Les grandes oeuvres politiques de Machiavel à nos Jours - 1962, p. 123.

(2) Quyền phúc nghị được xem là một đặc quyền của Tổng-Thống vì chỉ có Tổng-Thống mới được hưởng. Thủ-Tướng không có quyền này. Có lẽ Trung-Hoa Quốc-Gia là trường-hợp đặc-biệt vì Thủ-Tướng có quyền phúc nghị, nhưng nếu dự luật được Quốc-Hội duy trì bằng đa-số 2/3 thì Thủ-Tướng phải chấp nhận đề xin Tổng-Thống ban hành. Nếu không, Thủ-Tướng phải xin từ chức.

Mặc dù thẩm-quyền lập-pháp thuộc về Quốc-Hội nhưng mục-đích của đặc-quyền phúc-nghị (1) là để Tổng-Thống lưu-ý Quốc-Hội cần phải suy nghĩ và cứu xét lại những quyết-định lập-pháp mà vì Nghị-Sĩ, Dân-Biểu đã chưa nắm đủ những dữ-kiện thích-hợp hay bị chi phối bởi những áp-lực, quyền-lợi nên đã biểu quyết dự luật một cách vội vã.

Quyền phúc-nghị có đặc-tính khác nhau tùy theo Hiến-Pháp.

Tại Pháp-Quốc và Mỹ Châu La-Tinh (2), Tổng-Thống có thể sử dụng quyền phủ-quyết đối với từng phần (item-veto) của dự luật. Để bác bỏ một chi tiết không thích-hợp của dự luật, Tổng-Thống không cần phải bác bỏ toàn thể dự luật. Hiến-Pháp Đế I Cộng-Hòa (điều 58 Hiến Pháp 1956) và Hiến-Pháp 1-4-1967 (điều 45) cũng chấp-nhận giải-pháp cho phép Tổng-Thống được quyền yêu cầu Quốc-Hội phúc nghị từng phần dự luật.

Trái lại, tại Hoa-Kỳ, quyền phúc nghị có tính-cách toàn bộ (intoto-veto) và do đó, có một hiệu-lực giới hạn. Thật vậy, Tổng-Thống phải chấp-nhận hay bác bỏ toàn thể Đạo-Luật mà Quốc-Hội đã biểu-quyết. Trong điều-kiện ấy, nếu khó vượt qua sự phúc nghị của Tổng-Thống, Quốc-Hội có thể tránh sự phúc nghị ấy bằng cách xen vào dự luật của Tổng-Thống những điều-khoản về tinh-thần dự luật này. Đây là một tập tục giúp cho Quốc-Hội bắt buộc Tổng-Thống chấp-nhận những biện-pháp mà Tổng-Thống có thể phủ quyết và Quốc-Hội không đủ đa số để vượt qua. Nhưng nếu muốn phủ quyết, Tổng-Thống phải bác bỏ toàn thể dự luật của mình. Vì tính-cách gò bó ấy, nên giải-pháp "phúc-nghị từng phần" đã được đề nghị áp-dụng, nhưng đến nay vẫn chưa được chấp-nhận (3)

-
- (1) Quyền phúc nghị được xem là một đặc-quyền của Tổng-Thống vì chỉ có Tổng-Thống mới được hưởng. Thủ-Tướng không có quyền này. Cơ lễ Trung-Hoa Quốc-Gia là trường-hợp đặc-biệt vì Thủ-Tướng có quyền phúc nghị, nhưng nếu dự luật được Quốc-Hội duy trì bằng đa số 2/3 thì Thủ-Tướng phải chấp nhận để xin Tổng-Thống ban hành. Nếu không, Thủ-Tướng phải xin từ chức.
- (2) Điều 73 Hiến-Pháp A-Căn-Đinh, điều 72 Hiến-Pháp Mẽ-Tây-Cô v.v...
- (3) Nguyễn-Hữu-Lãnh và Hoàng-Xuân-Hào : Chú thích phán quyết ngày 31/1/69 của T.C.P.V. Pháp-Lý Tập-San, số 3 tháng 7, 8, 9/1968, tr. 110-113.

Qua tính-cách toàn bộ của quyền phúc nghị tại Hoa-Kỳ, so với quyền phúc nghị của Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa là một quyền phúc nghị từng phần, người ta thấy quyền phúc nghị của Tổng-Thống VNCH còn mạnh hơn về nhiều phương-diện khác nữa :

Thứ nhất : Tại Hoa-Kỳ, nếu Quốc-Hội không đủ đa số để bác bỏ phúc nghị của Tổng-Thống, dự luật sẽ không thành luật nữa. Trong trường-hợp tương tự như vậy tại Việt-Nam Cộng-Hòa, quan-diêm của Tổng-Thống sẽ có hiệu-lực (1), và Tổng-Thống sẽ ban hành Đạo Luật đó theo quan-diêm của mình tuy không có quá bán tổng số Dân-Biểu và Nghị-Sĩ chấp thuận. Điều này đã xảy ra đối với phúc nghị Tổng-Động-Viên (2), phúc nghị dự luật ngân-sách tài-khoá 1969 (3).

Thứ hai, thời hạn sử dụng quyền phúc nghị của Tổng-Thống VNCH cũng rộng rãi hơn : 15 ngày tại VNCH, 10 ngày tại Hoa-Kỳ.

Thứ ba, so với quyền phúc-nghị ở Hoa-Kỳ, quyền phúc-nghị tại VNCH có tính-cách mềm dẻo hơn. Do tính-cách từng phần của quyền này, Tổng-Thống VNCH có thể bác một dự luật của Quốc-Hội và thêm vào đó những điều-khoản của chính mình. Vì không phải bác bỏ toàn bộ dự luật sẽ giúp làm dịu bớt những cuộc tranh chấp có thể có giữa Quốc-Hội và Tổng-Thống, làm đảo lộn các tương-quan giữa hai lực lượng và có lợi cho Tổng-Thống.

Sau hết, Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa có thể yêu cầu Quốc-Hội phúc nghị tất cả mọi dự luật, không phân biệt đó là dự luật thường hay dự luật ngân-sách, trong thời hạn ban hành là 15 ngày (kể từ khi Tổng-Thống nhận được dự luật từ Quốc-Hội). Thời hạn để phúc nghị sẽ là 7 ngày, nếu trong dự luật Quốc-Hội có tuyên bố cần phải được ban hành khẩn cấp. Tuy nhiên, đối với dự luật tu chính Hiến-Pháp, Tổng-Thống VNCH không được quyền yêu cầu Quốc-Hội phúc nghị.

(1) Phán quyết ngày 13/6/1969 của TCPV - Tư-Pháp Tập-San, số 3, tháng 10, 11, 12/1969.

(2) Biên bản Quốc-Hội lưỡng viện ngày 14/6/1968 trang 85 và kế tiếp.

(3) Biên bản Quốc-Hội lưỡng viện số 111/69 ngày 22/2/1969 trang 76-85.

Tại Hoa-Kỳ, Tổng-Thống ít khi yêu cầu Quốc-Hội phúc nghị những dự thảo ngân-sách (general appropriation bills) vì lẽ Ông không thể bác bỏ toàn thể dự thảo ấy bởi một vài sửa đổi của Quốc-Hội mà Ông không đồng ý. Tại Việt-Nam Cộng-Hòa, theo phán quyết ngày 31-1-1969 của Tối Cao Pháp-Viện, Tổng-Thống chỉ có quyền tự ý yêu cầu Quốc-Hội phúc nghị dự luật ngân-sách trong phạm vi của Chương - Mục thuộc Hành-Pháp, còn đối với các Chương - Mục ngân-sách của các công quyền độc-lập khác, Tổng-Thống chỉ có thể xin phúc nghị chiếu theo lời yêu cầu của các công quyền này.

TIẾT II - SỰ HÀNH KỶ THẨM-QUYỀN LẬP-PHÁP CỦA TỔNG-THỐNG.

Ngoài việc tham gia vào nhiệm-vụ lập-pháp, Tổng Thống Việt-Nam Cộng-Hòa còn được Hiến-Pháp giao cho quyền ban hành các Đạo Luật, quyền ký một số Sắc-Luật, quyền lưu nhiệm các cơ-quan dân cử trong trường-hợp chiến-tranh và quyền bổ-nhiệm các Tỉnh-Trưởng trong nhiệm kỳ Tổng-Thống đầu tiên.

MỤC 1 - QUYỀN BAN HÀNH LUẬT VÀ KÝ SẮC-LUẬT

Ban hành là giai-đoạn cuối cùng trong diễn t rình tu thảo Đạo Luật. Một dự luật đầu đã được Quốc-Hội chung quyết vẫn chỉ là một dự Luật. Muốn có hiệu-lực chấp-hành của một Đạo Luật, cần phải được ban hành. Đành rằng quyền làm Luật thuộc Quốc-Hội, nhưng giữa chặng đường làm Luật và chặng đường thi hành Luật, có một đoạn đường trung gian. Đó là ban hành. Việc ban hành vừa nằm trong ranh giới quyền lập-pháp vừa nằm trong lãnh-vực hành-pháp.

Ban hành là một đặc-quyền cố hữu và thường-lệ của Tổng-Thống, là một hành-vi pháp-lý mà theo đó, Tổng-Thống xác nhận tính-cách hợp-pháp của sự hình thành Đạo Luật và làm cho Đạo Luật có tính-cách chấp-hành. Do đó, quyền ban hành của Tổng-Thống theo Hiến-Pháp 1967 không phải là quyền kiểm-soát thực-sự của hành-pháp đối với Quốc-Hội như một

quyền chế-tài hay một quyền phủ quyết (droit de veto), vì theo điều 46, đoạn 4 Hiến-Pháp thì nếu Tổng-Thống không ban hành trong các thời-hạn hiến định, dự luật đã được Quốc-Hội chung quyết đương nhiên thành Luật và được Chủ-Tịch Thượng-Nghi-Viện ban hành (1). Hiến-Pháp 1967 không dự-liệu trường-hợp nếu Chủ-Tịch Thượng-Nghi-Viện không ban hành thì Đạo Luật sẽ do ai ban hành? Tại Ba-Tây, Hiến-Pháp 1946 dự-liệu rằng sau khi thủ tục phúc nghị nếu có, Quốc-Hội sẽ chuyển lại dự luật để Tổng-Thống ban hành. Nếu trong thời hạn 48 tiếng đồng hồ mà Tổng-Thống không ban hành, Chủ-Tịch Thượng-Nghi-Viện sẽ ban hành và nếu trong vòng 48 tiếng đồng hồ mà Chủ-Tịch Thượng-Nghi-Viện không ban hành thì Phó Chủ-Tịch Thượng-Nghi-Viện sẽ ban hành.

Theo điều 44 Hiến-Pháp Việt-Nam Cộng-Hòa 1967, sau khi làm xong dự luật, Quốc-Hội có thời hạn là ba ngày để chuyển dự luật đến Tổng-Thống. Tổng-Thống sẽ có thời hạn 15 ngày (hay 7 ngày nếu là khẩn cấp) để ban hành. Tại hầu hết các nước khác, Hiến-Pháp đều dành cho Tổng-Thống một thời hạn. Thời hạn này là 10 ngày ở Ba-Tây, Trung-Hoa, Quốc-Hoa, Ecuador, 7 ngày ở Miến-Điện, 15 ngày ở Đại-Hàn, Ý-Đại-Lợi, 20 ngày ở Phi-Luật-Tân, ba tháng ở Phần-Lan...

Sự ban hành làm cho dự luật có hiệu-lực của một Đạo Luật. Nhưng muốn cho hiệu-lực đó có thể đối kháng với quần chúng, Đạo Luật cần được công bố. Mặc dầu trên thực tế, sự ban hành thường có hiệu-lực như một sự công bố; nhưng trên nguyên-tắc, ban hành và công bố là hai việc khác nhau. Rất nhiều khi ngày công bố không phải là ngày có hiệu-lực cưỡng hành, bởi vì thường thường một Đạo Luật chỉ có hiệu-lực một thời gian sau đó. Thời gian này thay đổi tùy theo từng nước. Chẳng hạn, ở Bảo-Gia-Lợi là 3 ngày, ở Thụy-Sĩ là 5 ngày; ở Đức là 14 ngày; ở Pháp và Áo là 1 ngày; ở Hòa-Lan là 21 ngày; ở Tây-Ban-Nha là 20 ngày và ở Ba-Tây là từ 3 ngày đến 4 tháng tùy nơi gần hay xa Thủ-Đô. Ở Miến-Điện, Đạo Luật có hiệu-lực ngay từ ngày Tổng-Thống ký để ban hành. Tại Đại-Hàn, một Đạo-Luật sẽ có

(1) Hiến-Pháp Đại-Hàn 1962 cũng dự-liệu tương tự trong điều 49 khoản 5&6

hiệu-lực chấp-hành 20 ngày sau khi ban hành và công bố v.v... Tại Việt-Nam Cộng-Hòa, các văn-kiến lập-pháp hay lập quy, nếu không ấn định rõ ngày bắt đầu thi hành, sẽ có hiệu lực tại Thủ-Đô Saigon một ngày tròn sau khi các văn-kiến được đăng vào Công-Báo. Tại các Tỉnh, Thị-Xã thì các văn-kiến kể trên có hiệu-lực một ngày tròn sau khi số Công-Báo có đăng các văn-kiến đó được gửi tới nơi. Còn tại những chỗ khác như Quận lý, Xã-ấp, thì hiệu-lực thi hành bắt đầu ba ngày tròn sau ngày Tòa Tỉnh-Trưởng nhận được Công Báo có đăng các văn-kiến đó. Nếu là trường-hợp ban hành khẩn cấp, thủ-tục công bố khẩn cấp sẽ được áp-dụng, theo đó, các văn-kiến lập-pháp hay lập quy có hiệu-lực khi được công bố trên báo chí, đài phát thanh hay niêm yết, mặc dầu chưa được đăng vào Công-Báo.

Ngoài việc ban cấp cho Tổng-Thống quyền ban hành Luật, Hiến-Pháp 1967 trao trọn quyền làm Luật, ban hành Luật cho Tổng-Thống trong trường-hợp đặc-biệt của quốc-gia, khi Tổng-Thống ký các Sắc-Luật tuyên bố những tình-trạng giới nghiêm, khẩn-cấp, Tuy vậy, Quốc-Hội sẽ được triệu tập chậm nhất là 12 ngày, kể từ ngày ban hành Sắc-Luật, để phê chuẩn hay sửa đổi hoặc bãi bỏ (điều 64 Hiến-Pháp). Nếu Quốc-Hội bãi bỏ hay sửa đổi Sắc-Luật của Tổng-Thống thì các tình-trạng đặc-biệt đã được ban hành sẽ chấm dứt hay thay đổi hiệu-lực. Trong thời gian Quốc-Hội ủy quyền cho Tổng-Thống thì quốc-gia sống trong sự cai trị bằng Sắc-Luật và khi ấy, Tổng-Thống có rất nhiều quyền hành trong lãnh-vực lập-pháp.

MỤC 2 - QUYỀN LƯU-NHIỆM CÁC CƠ-QUAN DÂN CỬ TRONG TÌNH TRẠNG CHIẾN TRANH VÀ BỔ-NHIỆM CÁC TỈNH-TRƯỞNG TRONG NHIỆM KỲ TỔNG-THỐNG ĐẦU TIÊN.

Theo điều 64 Hiến-Pháp, trong tình-trạng chiến-tranh không thể tổ-chức bầu cử được, với sự chấp thuận của 2/3 tổng số Dân-Biểu và Nghị-Sĩ, Tổng số có quyền lưu-nhiệm một số các cơ-quan dân cử và bổ-nhiệm một số Tỉnh-Trưởng. Ngoài ra, Tổng-Thống còn có quyền bổ-nhiệm các Tỉnh-Trưởng trong nhiệm kỳ Tổng-Thống đầu tiên (1967-1971).

Hai điều-khoản trên đây đặt ra hai ngoại lệ :

- Trong tình-trạng chiến-tranh ;
- Trong thời kỳ đầu tiên của nền Đệ II Cộng-Hòa.

Vì trong tình-trạng bình thường, Quốc-Hội phải biểu quyết các Đạo Luật để bầu cử các chức-vụ dân cử, và tổ-chức nền hành-chánh địa-phương, trong đó có việc bầu cử các chức-vụ chỉ-huy các cơ-quan chấp-hành của các tập thể địa-phương phân quyền (điều 70, 71, 72 Hiến-Pháp).

Như vậy, các biện-pháp đặc-biệt hay tạm thời nêu trên của Tổng-Thống là sự thay thế nhất thời quyền biểu quyết các Đạo Luật của Quốc-Hội.

x

x x

Nói tóm lại, với sáng quyền lập-pháp, quyền Thông điệp, quyền phúc nghị, quyền ban hành Luật, quyền ký Sắc-Luật trong một số trường-hợp đặc-biệt..., Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa vẫn có quyền hạn thật rộng rãi trong lãnh-vực lập-pháp.

Nếu trong lãnh-vực lập-pháp Tổng-Thống có nhiều tham-quyền - thì trái lại, trong lãnh-vực tư-pháp, có thể nói rằng tham-quyền của Tổng-Thống VNCH bị hạn chế rất nhiều. Như vậy, tham-quyền trong lãnh-vực tư-pháp của Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa bị hạn chế ra sao và chỉ gồm những quyền hành gì ? Đó là vấn đề mà chúng tôi sẽ đề-cập trong Chương III kế-tiếp.

✓

Chương III

THẨM QUYỀN TRONG LÃNH VỰC TƯ PHÁP

L

Quyền tư-pháp là một quyền thứ ba, ngang hàng với quyền hành-pháp và lập-pháp, trong chế-độ Đệ II Cộng Hòa. Quyền tư-pháp ngày nay đã độc-lập hoàn-toàn và được ủy-nhiệm cho Tối Cao Pháp-Viện hành xử bởi những Thẩm Phán xử án.

Như vậy, dưới hình-thức "tam quyền cố-diễn", quyền tư-pháp dưới chế-độ của Hiến-Pháp 1967 không còn là một phần của quyền hành-pháp như dưới thời Đệ I Cộng-Hòa (1956-1963). Tuy nhiên, độc-lập không có nghĩa là biệt-lập, và lại, sự cần-thiết của vấn đề hợp quyền giữa ba cơ quan Lập-Pháp - Hành-Pháp - Tư-Pháp đã khiến Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa có một số thẩm-quyền về tư-pháp. Đó là quyền bổ-nhiệm các Thẩm-Phán Tối Cao Pháp-Viện và quyền ân xá, ân giảm hình phạt.

TIẾT I - TỔNG-THỐNG VÀ TỐI CAO PHÁP-VIÊN.

Tối Cao Pháp-Viện là cơ-quan tài phán cao nhất và là đầu não của tư-pháp. Tối Cao Pháp-Viện có thẩm quyền giải-thích Hiến-Pháp, phán quyết về tính-cách hợp hiến hay bất hợp hiến của các Đạo Luật, Sắc-Luật ; tính cách hợp pháp, hợp hiến của các Sắc-Lệnh, Nghị-Định, Quyết-Định Hành-Chánh. Tối Cao Pháp-Viện có thẩm quyền phán quyết giải tán một chính đảng có chủ-trương và hành-động chống lại chính-thể Cộng-Hòa.

Tuy là một cơ-quan độc-lập, ngang hàng với lập-pháp và hành-pháp nhưng thành phần Tối Cao Pháp-Viện rất đặc-biệt : tất cả đều do Tổng-Thống bổ nhiệm.

MỤC 1 - TỔNG-THỐNG BỔ-NHIỆM THẨM-PHÁN TỐI CAO PHÁP-VIỆN

Điều 80 (cũ) của Hiến-Pháp 1967 định rằng :
"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".

Tuy nhiên, 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 ba nhiệm kỳ đầu tiên của các Thẩm-Phán
Tối Cao Pháp-Viện, đáng lẽ phải tổ-chức một cuộc bầu cử
để tuyển chọn thêm 6 thẩm phán cho đủ số. Thế nhưng, do các
khó khăn kỹ-thuật việc bổ-nhiệm thêm 6 vị Thẩm-Phán đã
không thực-hiện được thành thử hiện tại cũng như theo điều
80 Hiến-Pháp tu chính thì từ nay trở đi chỉ có 9 Thẩm-Phán
Tối Cao Pháp-Viện.

Theo điều 80^{mới} của Hiến-Pháp thì 9 vị Thẩm-Phán
Tối Cao Pháp-Viện sẽ được Tổng-Thống bổ-nhiệm theo sự tuyển
chọn do Quốc-Hội trên một danh-sách các Thẩm-Phán cao cấp
thuộc ngành xử án và ngành công-tố do Tối Cao Pháp-Viện
và Bộ Tư-Pháp thiết-lập. Cứ hai năm sẽ thay thế 1/3 tổng
số các vị Thẩm-Phán Tối Cao. Như vậy điều 80 (cũ và mới)
đã trao việc tuyển chọn cho cơ-quan lập-pháp. Thế-thực
này cũng được áp-dụng tại nhiều nước như Albanie, Tây-Đức,
Thụy-Sĩ v.v... Tại nhiều nước khác, Thẩm-Phán Tối Cao Pháp
Viện do cơ-quan hành-pháp tuyển chọn chẳng hạn như ở Gia-
Nã-Đại, Phần-Lan, Đại-Hàn, Ấn-Độ, Thụy-Đien v.v...

Dù Hiến-Pháp giao quyền bổ-nhiệm Thẩm-Phán TCPV
cho Tổng-Thống, nhưng thẩm-quyền bổ-nhiệm của Tổng-Thống
là thẩm quyền trối huộc, hoàn-toàn có tính-cách hình-thức
và chỉ là sự phê chuẩn một danh-sách do Quốc-Hội lập ra.
Tổng-Thống không có quyền từ chối bổ-nhiệm những người do
Quốc-Hội/tuyển chọn và hành vi bổ-nhiệm của Tổng-Thống chỉ
là một thủ-tục đương-nhiên mà thôi.

Sau khi Tổng-Thống bổ-nhiệm, các Thẩm-Phán TCPV
phải tuyên thệ trong phiên tòa long trọng của Tối Cao Pháp-
Viện trước sự hiện-diện của Tổng-Thống và Quốc-Hội.

Nội-dung lời tuyên thệ chỉ rõ bốn phận của Thẩm-Phán Tối-Cao Pháp-Viện là :

- Tận tâm bảo-vệ Hiến-Pháp và tôn trọng luật-pháp ;
- Trung thành với nhiệm-vụ được giao phó ;
- Thi hành phận sự một cách vô tư ;
- Trong mọi trường-hợp, nguyện cư xử như một Thẩm-Phán xứng đáng và luôn giữ tinh-thần độc-lập.

Sau lễ tuyên thệ, các Thẩm-Phán Tối Cao Pháp-Viện sẽ làm lễ nhậm chức và trở thành nhân-viên của một cơ-quan quyết-định cao cấp nhất của quyền tư-pháp.

MỤC 2 - TƯƠNG-QUAN GIỮA TỔNG-THỐNG VÀ T.C.P.V.

Tổng-Thống và Tối Cao Pháp-Viện có mối tương quan mật thiết. Tổng-Thống lãnh-đạo ngành hành-pháp nên có bốn-phận phải cộng-tác với Tối Cao Pháp-Viện để bảo-vệ Hiến-Pháp, bảo-vệ quyền-lợi quốc-gia. Ngược lại, Tối Cao Pháp-Viện cũng góp phần đắc lực vào việc điều hành các cơ cấu của nền dân chủ - rõ rệt nhất là việc tham dự của Tối Cao Pháp-Viện vào việc tổ-chức bầu cử Tổng-Thống. Hơn thế nữa, Tối Cao Pháp-Viện và Tổng-Thống có cùng tiếng nói tại Giám-Sát-Viện, một định-chế có nhiệm-vụ thanh-khiết hóa gương máy công quyền và bảo-vệ quyền-lợi quốc-gia.

Sau cùng, Tổng-Thống ban hành Luật thi Tối Cao Pháp-Viện điều khiển hệ-thống Tòa-Án để cho thi hành luật-lệ và chế tài mọi vi phạm.

Nói tóm lại, trong mối tương-quan giữa hai cơ quan công quyền Hành-Pháp và Tư-Pháp, người ta thấy rằng chỉ có sự hỗ-tương phụ-trợ cho nhau tạo ổn định cho quốc gia trên mọi lãnh-vực. Tư-pháp hiện càng ngày càng tỏ ra độc-lập đối với hành-pháp và Tổng-Thống cũng khó thể gây ảnh-hưởng tới Tối Cao Pháp-Viện một cách hữu-hiệu được.

TIẾT II - QUYỀN AN XÁ VÀ AN GIẢM HÌNH PHẠT.

Hiến-Pháp ngày 1 tháng 4 năm 1967 trong khi mình thì thừa nhận quyền ân xá cho Tổng-Thống đã mặc nhiên dành quyền đại xá cho Quốc-Hội. Trung thành với một truyền thống lâu đời, Hiến-Pháp coi quyền ân xá là một đặc-quyền cố hữu của Hành-Pháp.

MỤC 1 - QUYỀN AN-XÁ LÀ MỘT ĐẶC QUYỀN CỐ HỮU CỦA TỔNG-THỐNG.

Về phương-diện lịch-sử, quyền ân xá được chứng minh bằng tư tưởng sau : công-ly do vị vương giả ban ra, và ban ra bất cứ quyết-nghị nào về công-ly ; do đó, nhà Vua có quyền miễn sự thi hành các hình phạt nằm trong một quyết-nghị của Tòa-Án, xử với danh nghĩa thụ-ủy của vương quyền.

Trong một chế-độ dân-chủ và trong một chính-thể thừa nhận nguyên-tắc phân-quyền (Điều 3 Hiến-Pháp 1967) thì quyền ân xá khó chứng minh hơn, và về phương-diện pháp lý, không sao mà giải-thích được.

Người ta không thể quan-niệm tại sao một phạm nhân, bị một quyết-nghị tư-pháp phạt tội, sau khi căn cứ vào Luật hiện hành lại có thể được miễn chịu tội, do ở một quyết-định của hành-pháp. Hình như đó là một cái gì vừa không hợp lý luận, vừa xâm phạm vào độc-lập các công quyền, mà nguyên-tắc phân quyền ghi trong Hiến-Pháp thừa nhận.

Tuy vậy, về phương-diện thực-tế, quyền ân xá rất cần-thiết vì đó là phương-tiện kín đáo để sửa sai những lầm lẫn hay hình phạt quá đáng của những viên-chức tham-phán nhất thời.

Quyền ân xá còn cần-thiết là vì căn-bản của quyền trừng phạt còn rất mập mờ, bấp bênh. Người ta chưa biết rõ tại sao, vì những lẽ gì, một vài người lại tự ban cho mình cái quyền bắt người khác phải thọ hình. Trong khi những lý do chưa được sáng tỏ hay chứng-minh, thời nên dành chỗ cho sự khoan hồng.

Có lẽ vì thế mà Hiến-Pháp 1967 đã duy-trì vai trò của vị Quốc-Trưởng như là người hành xử quyền ân xá.

MỤC 2 - QUYỀN CHUYÊN QUYẾT CỦA TỔNG-THỐNG VỀ ÂN XÁ VÀ ÂN GIẢM HÌNH PHẠT.

Quyền ân xá và ân giảm hình phạt của Tổng-Thống là quyền rất lớn lao. Lớn lao là vì nó chỉ tùy thuộc nơi thâm-tâm Tổng-Thống. Muốn hành xử quyền đó, Tổng Thống không cần sự thỏa thuận của bất cứ công quyền nào : Tư-pháp cũng như lập-pháp. Tổng-Thống hoàn-toàn là tác gia có quyền chuyên quyết của quyết-nghị ân xá hay ân giảm.

Tổng-Thống chỉ có quyền ân xá hay ân giảm chứ không có quyền gia tăng hình phạt phạm nhân. Bởi thế, nếu có một Sắc-Lệnh ân xá hay ân giảm nào có hiệu-lực làm tăng thêm hình phạt của các phạm nhân, thì Sắc-Lệnh đó sẽ vô hiệu-lực. Ví dụ : một can phạm bị 10 năm khổ sai, sau khi thụ hình được 7 năm, lúc đó có Sắc-Lệnh ân xá giảm hình phạt từ 10 xuống thành 5 năm, nhưng lại quy định rằng sự ân giảm có hiệu-lực từ ngày ký Sắc-Lệnh. Trong trường-hợp này buộc phải giải-thích có lợi cho phạm nhân nghĩa là phải phỏng thích cho phạm nhân. Trái lại, không thể giải-thích rằng thời gian thụ hình 5 năm tính từ ngày ký Sắc-Lệnh, bởi vì như vậy, tổng cộng hình phạt sẽ là 12 năm, nghĩa là bị gia tăng hình phạt chứ không ân giảm.

Thâm-quyền ân xá hay ân giảm hình phạt chỉ có thể áp-dụng đối với các hình phạt về thể xác hay tiền bạc nếu là hình phạt chính mà thôi. Những khoản tiền không có tính-cách hình phạt như tiền bồi thường cho nạn nhân, tiền bồi thường cho Sở Thuế, tiền án phí tụng lệ không thể bị thay đổi. Ân xá hay ân giảm cũng không áp dụng cho các biện-pháp chế-tải về kỹ-luật hay về hành-chánh vì những biện-pháp này không phải là hình phạt.

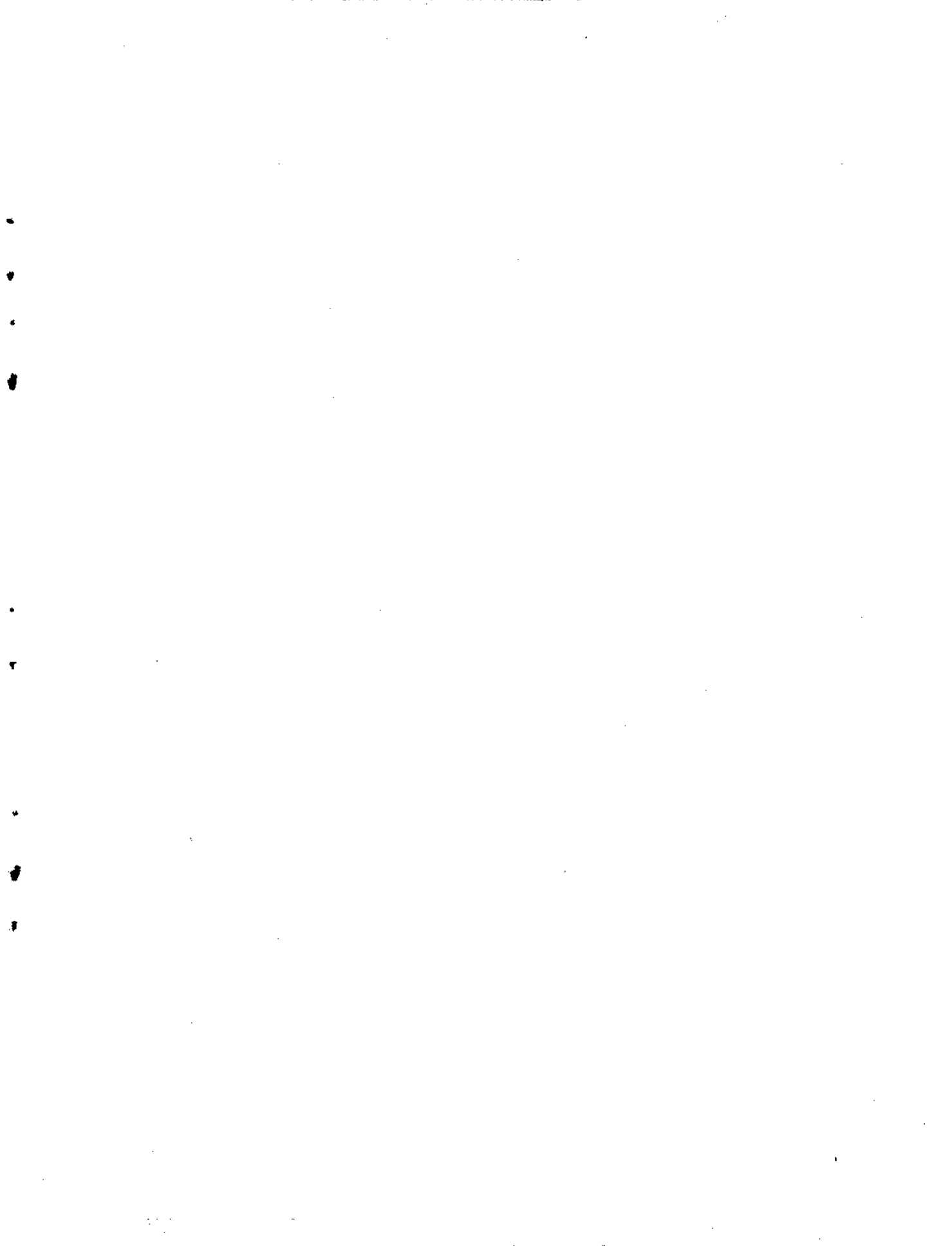
Tại Hoa-Kỳ, Tổng-Thống Mỹ-Quốc, ngoài quyền ân xá, còn có quyền đại xá cho một phạm nhân, nghĩa là người này được coi là vô tội, ngay cả trong quá khứ. Hình phạt

xóa bỏ y như chưa bao giờ có. Đó là quyền, mà theo Hiến-
Pháp Việt-Nam Cộng-Hòa 1967, thuộc về Quốc-Hội.

Tóm lại, trong lãnh-vực tư-pháp, quyền ân xá và
ân giảm hình phạt của Tổng-Thống xét ra là quyền rất hữu-
ích về đủ mọi phương-diện, nhất là về việc cải-tạo phạm
nhân, sửa chữa sai lầm trong thủ-tục xét xử và bỏ-khuyết
những sơ sót của Tòa-Án trong khi áp-dụng luật-lệ quốc gia,

x

x x



TỔNG LUẬN

/// ói tóm lại, với Hiến-Pháp ngày 1 tháng 4 năm 1967, Việt-Nam Cộng-Hòa ngày nay có nhiều đổi thay về những cơ cấu công quyền.

- Nguyên-tắc phân-quyền và phân nhiệm giữa Hành Pháp - Lập-Pháp - Tư-Pháp được đề cao.

- Quốc-Hội với hai Viện cùng với Giám-Sát-Viện sẽ đóng vai trò kiểm-soát sự thi hành chính-sách quốc-gia và ngăn chặn tham nhũng.

- Tối Cao Pháp-Viện sẽ quản-trị ngành tư-pháp để duy-trì sự độc-lập của cơ-quan công quyền này.

Sự đổi thay của Hiến-Pháp 1967 là một phản ứng của nhà lập hiến từ mặc cảm lo sợ độc-tài. Thực vậy, với tất cả quyền hành của một Quốc-Trưởng kiêm nguyên thủ Hành-Pháp, Tổng-Thống có rất nhiều phương-tiện và cơ hội để thực-hiện độc-tài. Đó là kinh-nghiệm chua cay của chế độ Đệ I Cộng-Hoa (1956-1963).

Chính vì vậy, ngoài những điều-khoản ấn-định tư cách ứng-cử-viên Tổng-Thống, nhiệm kỳ của Tổng-Thống Việt Nam Cộng-Hòa cũng không quá dài mà thẩm-quyền ban cấp cho Tổng-Thống tuy khá rộng rãi nhưng Hiến-Pháp cũng có quy định những kỹ-thuật, biện-pháp để Quốc-Hội kịp thời ngăn chặn sự lạm quyền của Tổng-Thống.

Tuy nhiên, sự tôn trọng trật-tự pháp-lý một cách máy móc là điều đáng chỉ trích nhưng ngược lại, không thể quan-niệm được một chính-quyền dân chủ lại là chính-quyền xem thường nguyên-tắc trọng pháp (principe de légalité) và chà đạp Hiến-Pháp. Như thế, Hiến-Pháp dù sao cũng cần được xem như văn-kiến căn-bản tổ-chức và điều-hòa sinh-hoạt chính-trị quốc-gia.

Thế nhưng, Hiến-Pháp dù có được xây dựng theo mô thức tân tiến mấy đi nữa cũng đều tỏ ra bất dụng cho quốc gia nếu dân trí còn thấp kém và cấp lãnh-đạo quân chúng không thực tâm phục-vụ quốc-gia. Nói cách khác, dù đã có Hiến-Pháp tân tiến, nhưng điều cần-thiết hiện nay là phải nâng cao trình độ dân trí đồng thời với thành tâm thiện ý của vị lãnh-đạo trong việc hành xử thẩm quyền hiến định vì định-chế hay khuôn khổ pháp-lý hoặc mô-thức phát-triển đều do con người tạo ra, chứ định-chế không tạo ra con người. Nói thố nghĩa là Hiến-Pháp 1967 có thể làm tiêu mốc để điều-hướng hoạt-động quốc-gia trên đường xây dựng dân chủ, Hiến-Pháp 1967 mang nhiều nét của một Hiến-Pháp dân-chủ, nhưng không hẳn như thế là Việt-Nam Cộng-Hòa đã thực sự dân chủ.

Thực vậy, quốc-gia không thể phát-triển được về mặt chính-trị, kinh-tế, xã-hội v.v... khi trình-độ dân trí còn quá thấp kém.

Dân trí là một yếu tố, một động-cơ tiềm tàng mạnh nhất để phát-triển quốc-gia, xây dựng dân chủ và chế ngự độc-tài. Nâng cao trình-độ dân trí bao hàm một sự tiến-bộ văn-minh, một ý-thức chính-trị cao độ, một tinh-thần dân-chủ đích thực. Chính vì dân trí thấp mà người dân không tham gia sinh-hoạt chính-trị tích cực, kiểm soát hữu hiệu chính-quyền và vì thế, tham nhũng mới phát-triển trong mọi lãnh-vực thì rất khó nói đến chấn hưng kinh-tế.

Nâng cao dân trí gồm cả hai chiều hướng hỗ tương : dân trí về phía quân chúng và dân trí về phía chính-quyền. Chính-quyền cần có một tinh-thần dân chủ thực sự và cởi mở, thực tâm hướng thiện trong hành-động thì sẽ không đi đến chỗ lạm quyền hay độc tài dưới hình thức này hoặc dưới hình-thức khác.

Một khi sinh-hoạt chính-trị ổn cố và đạt được các mục-tiêu mong đợi, nó sẽ trở thành môi-trường thuận lợi cho mọi kế-hoạch phát-triển kinh-tế. Tuy vậy, vẫn có thể vừa nâng cao trình-độ dân trí (để giúp dân ý-thức được vai trò của mình trong cộng-đồng xã-hội), vừa khuyến khích tăng gia sản-xuất (để nâng cao mức sống dân chúng). Quốc-

gia không thể chỉ lo phát-triển về mặt chính-trị mà quên lãng việc phát-triển kinh-tế. Những biện-pháp nhằm nâng đỡ đời sống công-chức, quân-nhân ; những cuộc cách-mạng lãnh mạnh hóa xã-hội bên cạnh các kế-hoạch chấn-hưng nền kinh-tế sẽ giúp các giai tầng xã-hội có cuộc sống khá-quan và họ sẽ càng tích-cực hơn trong việc hợp-tác với mọi chương-trình, kế-hoạch của Chính-Phủ đề ra.

Tự-do, dân chủ không có nghĩa gì nếu nền kinh-tế còn bấp bênh vì lệ thuộc ngoại viện. Ngược lại, kinh-tế phát-triển mạnh cũng không đưa quốc-gia đến sự ổn định khi sinh-hoạt chính-trị bất ổn và hỗn loạn. Phát-triển kinh-tế phải song đôi với phát-triển chính-trị và hai phương-cách này ảnh-hưởng hỗ-tương cho nhau mới giúp Việt-Nam Cộng Hòa thoát khỏi cảnh nghèo đói và độc-tài nhất là sẽ giúp Việt-Nam Cộng-Hòa chiến thắng Cộng-sản mau chóng hơn.

Hơn thế nữa, việc cải-tổ cơ-cấu, nhân-sự các cấp chính-quyền là vũ khí bén nhọn để thu phục nhân-tâm. Với lễ lối làm việc tận tụy, với tinh-thần phục-vụ đặc lực sẽ giúp chính-quyền gần gũi với dân chúng. Đồng thời, hệ-thống hành-chánh phải nhằm phục-vụ triệt-đề quốc-gia, dân-tộc chứ không thể để nhằm phục-vụ một giai tầng hay cá-nhân nào trong xã-hội. Một hệ-thống cơ-quan hành-chánh với thành-phần ưu-tú, trẻ trung đầy nhiệt huyêt và lý-tưởng phục-vụ xã-hội sẽ giúp người dân càng tin tưởng nơi Chính-Phủ và kỳ vọng nhiều ở tương-lai xứ sở. Có như thế, sự hợp-tác giữa chính-quyền và nhân-dân càng thêm chặt chẽ hầu sớm đưa Việt-Nam Cộng-Hòa tới những thành đạt về mọi mặt như kinh-tế, chính-trị, xã-hội v.v...

Song song với việc phát-triển kinh-tế và nâng cao trình-độ dân trí, thiết tưởng vấn đề tăng quyền cho Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa cần được đặt ra, nhất là trong giai-đoạn hiện nay.

Thực-thế với trách-vụ nặng nề trước quốc-dân của Tổng-Thống, nếu không ban cho vị này thẩm quyền rộng rãi thì sự đương đầu trước những trở ngại cấp bách sẽ vô cùng khổ khần. Sự-kiện ấy sẽ làm cho Tổng-Thống chẳng thể hoàn-

thành vai trò của mình một cách mỹ mãn được. Do đó, hiện nay ngay tại những nước dân-chủ tân tiến trên thế giới, hiện tượng tăng quyền cho vị nguyên thủ quốc-gia càng ngày càng được nhận thấy rõ ràng.

Dù quốc-gia nào cũng lo sợ sự độc-tài của hành pháp nhưng lịch-sử chính-trị thế giới đã minh chứng rằng thật khó có thể quân bình vững chắc giữa lập-pháp và hành pháp. Địa-vị ưu thắng của lập-pháp sẽ khiến quốc-gia bó tay trước những đòi hỏi cấp bách của thời cuộc hay những đe dọa khủng-hoang kinh-tế, tài-chánh hoặc xã-hội, nhất là tại những nước đang phát-triển, có hệ-thống đa đảng và đang lâm chiến như Việt-Nam Cộng-Hòa hiện tại.

Vì thế, điều hệ-trọng để duy trì sự ổn cố chính trị và đối phó kịp thời với mọi biến chuyển của thời thế tại Việt-Nam là tăng cường quyền hành-pháp nhưng phải đồng thời với các biện-pháp bảo đảm cho sự phát-triển của tự-do, dân-chủ nữa.

Một khi Hiến-Pháp 1967 đã tạo dựng cho miền Nam Việt-Nam những định-chế vững vàng thì việc thực thi Hiến-Pháp cho đúng đắn cũng cần đặt ra. Mọi công-dân đều phải có bổn-phận tôn trọng và bảo-vệ Hiến-Pháp của quốc-gia. Cho nên, ba cơ quan công quyền tối cao về hành-pháp, lập-pháp và tư-pháp cũng cần tôn trọng và bảo-vệ Hiến-Pháp triệt để, mặc dầu Hiến-Pháp có thể được sửa đổi cho thích-nghi với thực-tại chính-trị.

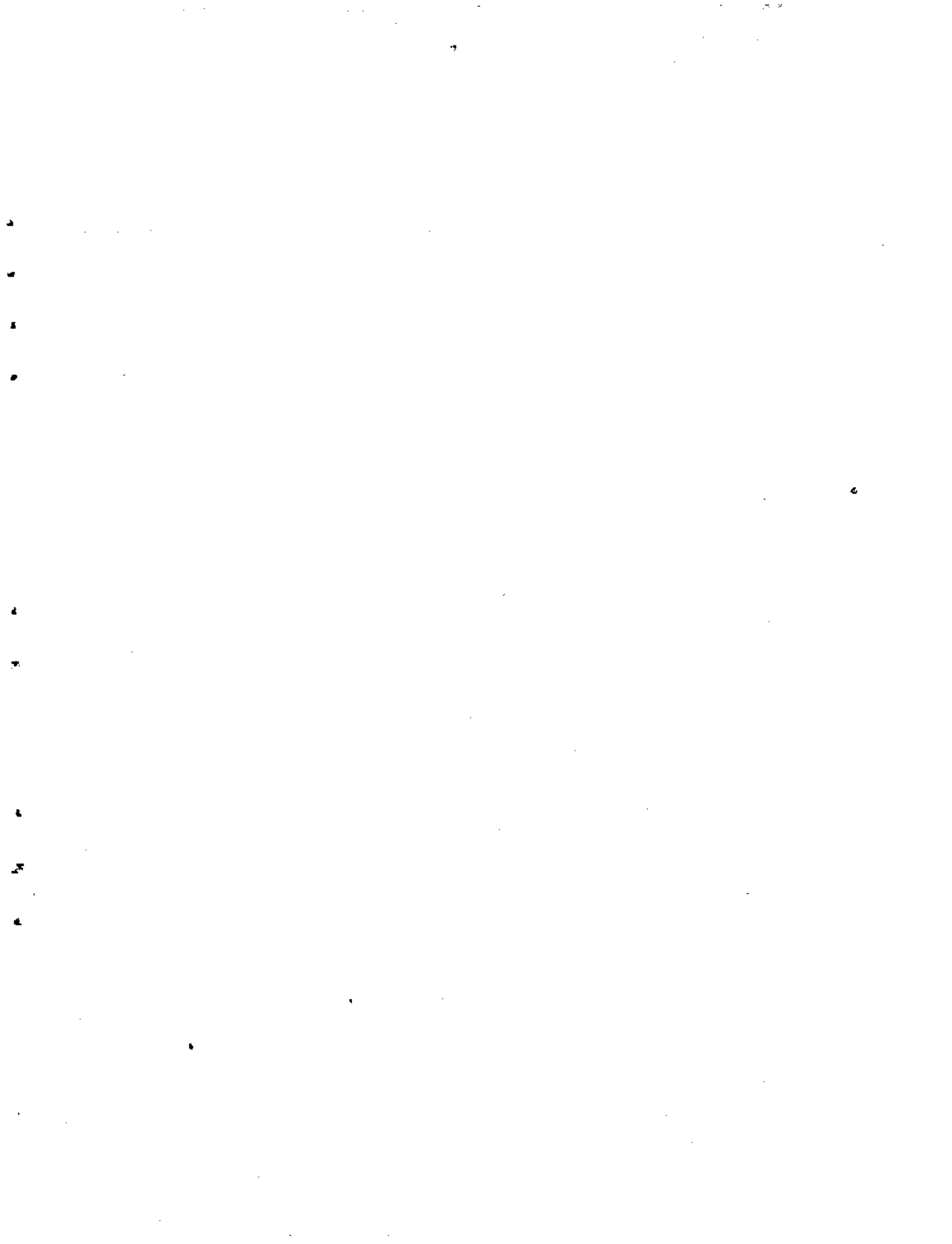
Vì các lẽ trên, mọi sự tu chính Hiến-Pháp phải nằm trong lý-tưởng phục-vụ Tổ-Quốc thì các điều-khoản căn-bản về tự-do, dân-chủ mới được duy trì. Nói thế nghĩa là không nên để tham vọng cá-nhan hay phe phái khuynh đảo nhà lập-pháp hầu những sự tu chính Hiến-Pháp trong tương lai mới phản ảnh thực sự nguyện vọng nhân dân và đáp-ứng thích-dáng với thời thế. Được như vậy, Việt-Nam Cộng-Hòa sẽ càng

tiến mạnh trên đường phát-triển kinh-tế, xã-hội, chính-trị hầu góp mặt nhiều hơn trên trường quốc-tế. Muốn thế, Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa phải là người có vai trò quan trọng nhất nên phải được tuyển chọn một cách tự do dân chủ, có một nhiệm kỳ thích-nghi và những thẩm quyền đúng mức vậy./-

x

x

x



THƯ TỊCH

A - TÀI-LIỆU CĂN-BẢN

- Hiến-Pháp VNCH ngày 26-10-1956.
- Hiến-Pháp VNCH ngày 01-04-1967.

B - SÁCH THAM KHẢO

- Aron, Raymond., France - The Republic (New-York 1960).
- Bell, Jack., Presidency : Office of power (Allyn and Bacon, 1967).
- Bông, Nguyễn-Văn., Luật Hiến-Pháp và Chính-Tri-Học (Saigon, 1971).
- Burdeau, Georges., Décret - Lois - Manuel de Droit Constitutionnel (Paris, 1952)
- Burdeau, Georges., Cours de Droit Constitutionnel et d'institutions politiques (Paris, 1969).
- Burns, James Mac Gregor., The deadlock of Democracy (New-York, 1963).
- Chân, Lê-Đình., Luật Hiến-Pháp và Các Định-Chế Chính-Tri (Saigon, 1971).
- Đạt, Trương-Tiến., Hiến-Pháp chủ-thích (Saigon, 1967)
- Hào, Hoàng-Xuân., Giảng-Văn Các Định-Chế Chính-Tri Việt-Nam (Saigon, 1973).
- Prélôt, Marcel., Institutions Politiques et Droit constitutionnel (Paris, 1963).
- Duverger, Maurice., Constitutions et Documents Politiques (Paris, 1957).
- Trotabas, Louis., L'Évolution constitutionnelle de la France (Paris, 1971).

- Vedel, Georges,, Théories des Circonstances exceptionnelles ou des pouvoirs de crise - Droit Administratif (Tome I, Paris 1957).
- Tunc, André., Le Système constitutionnelle des États-Unis d'Amérique (không thấy đề năm xuất bản)

C - LUẬN-ÁN TIẾN SĨ LUẬT-KHOA

- Ban, Huỳnh-Bá., L'Exécutif dans la constitution du Vietnam du 1^{er} Avril 1967.
- Lại, Nguyễn-Xuân., Tương-Quan Giữa Hành-Pháp và Lập-Pháp theo Hiến-Pháp 1-4-1967.

D - LUẬN VĂN TỐT NGHIỆP HỌC-VIÊN QUỐC-GIA HÀNH-CHÁNH

- Châu, Trần-Văn., Quyền Hành-Pháp trong Trường-Hợp Bất Thường (LVTN - Cao-Học 7)
- Hải, Đào-Hồng., Tìm Hiểu Bản Hiến-Pháp 1967 qua Quá Trình Hình Thành (LVTN - Cao-Học 2).
- Hùng, Trần-Quý., Chế-Độ Tổng-Thống tại VNCH qua Hiến-Pháp 1956 và Dự Thảo Hiến-Pháp 1967 (LVTN - Cao-Học 2).
- Tâm, Phan-Văn., Thẩm-Quyền Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa (LVTN - Cao-Học 3).
- Vy, Nguyễn-Chí., Tương-Quan giữa Hành-Pháp và Lập-Pháp (LVTN - Cao-Học 3).
- Yên, Nguyễn-Hồng., Luật Ủy-Quyền 005/72 (LVTN - ĐS-17).

E - TẠP CHÍ

- Các văn-kiện tổ-chức cơ-cấu quốc-gia từ 1-11-1963 đến 19-6-1965.
- Nghiên-Cứu Hành-Chánh, tập 11, số 1/68.
- Các văn-kiện tổ-chức cơ cấu quốc-gia từ 19-6-1965 đến 1-4-1967 :
- Nghiên-Cứu Hành-Chánh số 3 - 4/65

- Lược Khảo về Hiến-Pháp các quốc-gia Á-Châu :
 - Đoàn-Thêm (Nghiên-Cứu Hành-Chánh, tập 3, 4 ; số 9/59 ; 9/60).
- Nhận xét về điều 10, Khoản 7 Luật Bầu cử Tổng-Thống - Phó Tổng-Thống 1971 - 1975 :
Nguyễn-Văn-Bông (Nguyệt-San Cấp-Tiến số 25/71, 26/71)
- Khoản 7, điều 10 của Luật bầu cử TT/PTT 1971 :
Nguyễn-Quang-Quỳnh (Nghiên-Cứu Hành-Chánh, tập 14, số 4/71).
- Phân-tích khía-cạnh pháp-lý của điều 10, khoản 7 :
 - Hoàng-Xuân-Hào (Tập-San Quốc-Phòng, số 10/71).
- Sự tham gia của Hành-Pháp vào nhiệm-vụ Lập-pháp :
 - Nguyễn-Hữu-Lành (NCHC, tập 14, số 1/71).
- Quyền lập quy tại VNCH theo Hiến-Pháp 1967 :
 - Lê-Văn-Đình (NCHC, tập 11, số 3/68).
- Quyền hành-pháp trong tình-trạng bất thường :
 - Nguyễn-Hữu-Lành (Tập-San Quốc-Phòng, số 05/70).
- Quyền phúc nghị của Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa :
 - Nguyễn-Ngọc-Huy (Nguyệt-San Cấp-Tiến, số 6/69).
- Vấn-đề kiểm-soát sự tôn trọng Hiến-Pháp của Tổng Thống :
 - Nguyễn-Duy-Thanh và Phan-Văn-Tám (NCHC, số 1/71).
- Tương-quan giữa Hành-Pháp và Lập-Pháp trong Hiến-Pháp 1958 của nước Pháp :
 - Cung-Đình-Thanh (NCHC, số 6, 7/69).
- Góp phần vào việc nghiên-cứu lập quy tại VNCH theo Hiến-Pháp 1967 :
 - Hoàng-Xuân-Hào và Nguyễn-Hữu-Lành (NCHC số 1/69)

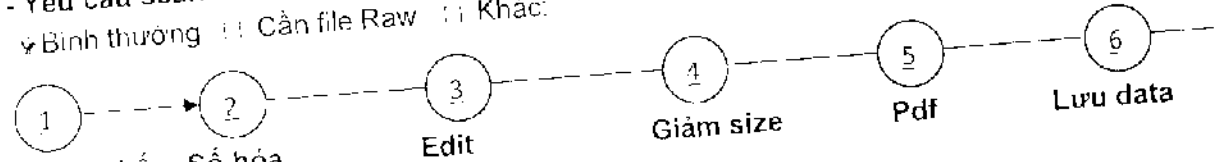
GSL_S_2013_101.....

PHIẾU ĐĂNG CHUYỂN

I. Thông tin về tài liệu

Ký hiệu: LVHC 530
 - Loại tài liệu: LA
 - Người giao: B. P.
 Hợp đồng Kế hoạch
 - Yêu cầu scan
 Bình thường Cần file Raw Khác:

Tên tài liệu: Tổng thảy VN CH theo thẩm phán
 Kích thước, số trang: 120 tr.
 Người, ngày nhận: 03.05.13 1.4 - 1067
 Khác (tự nhân):



II. Phục chế trước số hóa:

- Kỹ thuật: Thời gian:

III. Kỹ thuật số hóa áp dụng

Camera . Người thực hiện: Thời gian: Kỹ thuật:

Bookeyes. Người thực hiện: Thời gian: Kỹ thuật:

Proserv. Người thực hiện: Thời gian: Kỹ thuật:

Khác..... Người thực hiện: T. S. / 13 Thời gian: 7/5/13 Kỹ thuật:

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

Edit Giảm size PDF

IV. Lưu dữ liệu/ Biên mục

Không phục vụ Phục vụ hạn chế Phục vụ rộng rãi

Lưu dữ liệu (tên/ ngày lưu)