

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO  
ĐẠI HỌC HUẾ  
TRUNG TÂM ĐÀO TẠO TỪ XA**

*Chủ biên:* PGS, TS. THÁI VĨNH THẮNG

**GIÁO TRÌNH**

# **LUẬT HIẾN PHÁP NƯỚC NGOÀI**

**NHÀ XUẤT BẢN CÔNG AN NHÂN DÂN**

## *Lời nói đầu*

*Kể từ khi bản Hiến pháp đầu tiên của nhân loại là Hiến pháp nước Mỹ năm 1787 ra đời thế giới đã biết đến hàng trăm bản Hiến pháp. Ngày nay, các quốc gia trên thế giới đã quen thuộc với quan niệm Hiến pháp là đạo luật cơ bản của mỗi quốc gia và đối với việc xây dựng, phát triển một quốc gia việc xây dựng và không ngừng hoàn thiện Hiến pháp là nhiệm vụ đặc biệt quan trọng. Vì lý do đó mà khoa học Luật hiến pháp ngày càng phát triển và có ý nghĩa ngày càng lớn trong hệ thống các bộ môn khoa học pháp lý.*

*Mặc dù tồn tại nhiều quan điểm khác nhau về Hiến pháp và giá trị xã hội của Hiến pháp, tuy nhiên không ai phủ nhận vai trò đặc biệt quan trọng của Hiến pháp và Luật hiến pháp trong tổ chức, kiểm soát quyền lực nhà nước và trong việc bảo vệ các quyền con người, quyền công dân. Có thể coi Hiến pháp là trái tim của cơ thể pháp luật của mỗi quốc gia.*

*Trong thời đại hội nhập quốc tế và toàn cầu hoá, mối quan hệ giao lưu giữa các quốc gia ngày càng phát triển, sự hiểu biết về Hiến pháp và Luật hiến pháp nước ngoài rất cần thiết đối với mọi người, đặc biệt là các chuyên gia pháp luật.*

*Nhằm phục vụ công tác giảng dạy và học tập môn Luật hiến pháp nước ngoài cho sinh viên luật, chúng tôi đã biên soạn cuốn giáo trình này.*

*Do đối tượng và phạm vi nghiên cứu rộng, chắc hẳn giáo trình còn có những hạn chế nhất định. Chúng tôi mong muốn nhận được những ý kiến đóng góp chân thành của bạn đọc để cho việc biên soạn lần sau được hoàn thiện hơn.*

**TM. Tập thể tác giả**  
**PGS,TS. THÁI VĨNH THẮNG**

## A. PHẦN CHUNG

### *Chương I.*

## **NHỮNG KHÁI NIỆM CƠ BẢN VỀ LUẬT HIẾN PHÁP NƯỚC NGOÀI**

Đối với mọi quốc gia việc nghiên cứu, giảng dạy và học tập pháp luật trong nước đều được tiến hành đồng thời với việc nghiên cứu, tham khảo pháp luật của các nước khác. Mỗi nước có hệ thống pháp luật riêng của mình. Pháp luật của mỗi quốc gia bên cạnh những nét riêng phản ánh đặc điểm dân tộc, điều kiện kinh tế xã hội của mỗi nước, đều có một số đặc điểm chung bao trùm mọi quốc gia không phân biệt điều kiện kinh tế, văn hóa - xã hội, đặc điểm dân tộc. Vì vậy, ở nước ta cùng với việc nghiên cứu, giảng dạy Luật hiến pháp Việt Nam, các cơ sở đào tạo cử nhân luật đều đưa vào chương trình giảng dạy môn học Luật hiến pháp nước ngoài.

Trong khoa học pháp lý thuật ngữ Luật hiến pháp được hiểu theo ba giác độ khác nhau:

1. Luật hiến pháp là một ngành luật;
2. Luật hiến pháp là một khoa học luật;
3. Luật hiến pháp là một môn học luật.

### **I. LUẬT HIẾN PHÁP LÀ MỘT NGÀNH LUẬT TRONG HỆ THỐNG PHÁP LUẬT CỦA MỖI NƯỚC**

#### **1. Đối tượng điều chỉnh của Luật hiến pháp**

Cơ sở chủ yếu của việc hình thành một ngành luật là đối tượng điều chỉnh của ngành luật đó. Cũng như các ngành luật khác, đối tượng điều chỉnh của ngành luật hiến pháp là những quan hệ xã hội, tức là các quan hệ nảy sinh trong hoạt động của con người. Nhưng khác với các ngành luật khác, Luật hiến pháp tác động đến những quan hệ xã hội cơ bản và quan trọng nhất trong các lĩnh vực khác nhau của cuộc sống xã hội và nhà nước, những quan hệ xã hội tạo thành nền tảng của chế độ xã hội và nhà nước, gắn trực tiếp với việc thực hiện quyền lực nhà nước. Đó là những quan hệ giữa con người, xã hội với nhà nước và là quan hệ cơ bản xác định chế độ nhà nước. Một bộ phận lớn các quy phạm luật hiến pháp điều chỉnh tổ chức và hoạt động của hệ thống các cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương. Bởi vậy, trước đây ở một số nước ngành luật này được gọi là luật nhà nước, tức là ngành luật có chức năng chính là điều chỉnh tổ chức và hoạt động của nhà nước.

Một trong những nội dung cơ bản của khẩu hiệu lập hiến là bảo vệ quyền, tự do của cá nhân trước sự lạm dụng quyền lực của các cơ quan nhà nước, do đó Luật hiến pháp còn bao hàm nhóm quy phạm xác định địa vị pháp lý của con người và của công dân. Nhóm quy phạm này ngày càng

được mở rộng theo sự phát triển của xã hội và nhà nước.

Cùng với việc nhà nước ngày càng can thiệp sâu vào đời sống kinh tế, văn hóa xã hội phạm vi đối tượng điều chỉnh của Luật hiến pháp ngày càng được mở rộng ra nhiều lĩnh vực khác ngoài lĩnh vực tổ chức nhà nước như cơ sở kinh tế, cơ sở chính trị, cơ sở văn hóa xã hội của nhà nước.

## **2. Phương pháp điều chỉnh của Luật hiến pháp**

Để xác định một ngành luật không những chúng ta phải dựa vào phạm vi đối tượng mà ngành luật đó điều chỉnh mà còn dựa theo phương pháp điều chỉnh. Phương pháp điều chỉnh của một ngành luật là tổng thể những phương thức, cách thức tác động pháp lý lên những quan hệ xã hội thuộc phạm vi điều chỉnh của ngành luật đó. Luật hiến pháp sử dụng các phương pháp sau:

*a. Phương pháp bắt buộc*, thường được sử dụng để điều chỉnh các quan hệ xã hội gắn với tổ chức nhà nước. Theo phương pháp này quy phạm pháp luật hiến pháp buộc chủ thể của quan hệ pháp luật luật hiến pháp phải thực hiện một hành vi nhất định hay buộc phải có những điều kiện quy định mới có thể thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình được. Ví dụ, đoạn 2 Điều 99 Hiến pháp Liên bang Nga 1993 quy định “Đuma Quốc gia họp phiên đầu tiên vào ngày thứ 30 sau ngày bầu cử. Tổng thống Liên bang Nga có thể triệu tập Đuma Quốc gia họp trước thời hạn nói trên”. Điều 94 Hiến pháp Italia 1947 quy định “Chính phủ phải nhận được sự tín nhiệm của Nghị viện”.

*b. Phương pháp cho phép*, thường được sử dụng để điều chỉnh các quan hệ xã hội liên quan đến quyền hạn của các cơ quan và các nhà chức trách nhà nước, các quyền, tự do của con người và của công dân. Ví dụ, đoạn 1 Điều 19 Hiến pháp Liên bang Nga quy định: “Mỗi người có quyền sống”; Điều 47 Hiến pháp nước Cộng hòa Ba Lan 1997 quy định: “Mỗi người có quyền được pháp luật bảo vệ cuộc sống gia đình, đời tư, danh dự, phẩm giá và quyền quyết định cuộc sống riêng của mình”; Đoạn 2 Điều 85 Hiến pháp Liên bang Nga quy định: “Tổng thống liên bang có quyền đình chỉ việc thi hành văn bản của cơ quan hành pháp của các chủ thể Liên bang Nga nếu những văn bản đó trái với Hiến pháp Liên bang”.

*c. Phương pháp cấm*, được sử dụng để ngăn chặn các hành vi có thể dẫn đến nguy hiểm cho xã hội và cá nhân. Theo phương pháp này, quy phạm pháp luật hiến pháp cấm chủ thể quan hệ pháp luật Luật hiến pháp thực hiện những hành vi nhất định. Ví dụ, đoạn 1 Điều 51 Hiến pháp Liên bang Nga quy định: “Không ai có thể bị kết án hai lần vì cùng một tội”; Điều 19 Hiến pháp Nhật Bản 1946 quy định: “Tự do tư tưởng và tự do tín ngưỡng không thể bị xâm phạm”; Điều 139 Hiến pháp Italia quy định: “Chính thể cộng hòa không thể là đối tượng sửa đổi...”. Phương pháp cấm buộc các chủ thể của quan hệ pháp luật hiến pháp phải kiềm chế hành vi của mình để không vi phạm các điều mà luật pháp cấm đoán.

### 3. Định nghĩa Luật hiến pháp

Căn cứ vào đối tượng điều chỉnh và phương pháp điều chỉnh của Luật Hiến pháp, có thể đưa ra một định nghĩa chung cho ngành luật hiến pháp.

*Luật hiến pháp là hệ thống các quy phạm pháp luật của mỗi nước điều chỉnh những vấn đề cơ bản của chế độ xã hội, tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương và địa vị pháp lý cơ bản của con người và của công dân.*

Định nghĩa trên mang tính chất chung bao trùm những quan hệ xã hội cơ bản và quan trọng nhất thuộc phạm vi đối tượng điều chỉnh của Luật Hiến pháp.

### 4. Hệ thống ngành luật hiến pháp

Hệ thống ngành luật Hiến pháp bao gồm các yếu tố cấu thành, các nguyên tắc tổ chức của hệ thống và những quan hệ giữa các yếu tố đó. Thành phần cơ bản của hệ thống luật hiến pháp bao gồm: các nguyên tắc, các chế định và những quy phạm pháp luật hiến pháp.

*a. Các nguyên tắc* là nhân tố cơ bản được thể hiện trong nội dung của ngành luật hiến pháp. Trên cơ sở những nguyên tắc này Luật Hiến pháp được xây dựng thành một hệ thống quy phạm pháp luật hoàn chỉnh, đồng thời việc điều chỉnh các quan hệ pháp luật hiến pháp được thực hiện. Chính những nguyên tắc này tạo thành nòng cốt của hệ thống Luật Hiến pháp và làm cho hệ thống này có xu hướng thống nhất. Luật Hiến pháp có hai loại nguyên tắc cơ bản là nguyên tắc chung và nguyên tắc cụ thể.

+ Nguyên tắc chung là nguyên tắc xuyên suốt, chi phối toàn bộ nội dung của hệ thống Luật Hiến pháp. Đó là các nguyên tắc chủ quyền nhân dân, đại diện nhân dân, chủ quyền dân tộc, nguyên tắc về tổ chức quyền lực (phân quyền, tập quyền, tản quyền v.v...). Những nguyên tắc này không diễn đạt những quyền và nghĩa vụ cụ thể nhưng có ý nghĩa quan trọng đối với sự hình thành và phát triển các quy phạm pháp luật hiến pháp, đồng thời chúng còn là cơ sở để giải thích và áp dụng quy phạm pháp luật hiến pháp.

+ Nguyên tắc cụ thể phản ánh tư tưởng về trạng thái pháp lý thực tế của chủ thể quan hệ pháp luật hiến pháp, trên cơ sở đó hình thành các quy định cụ thể về quyền, nghĩa vụ của chủ thể. Luật hiến pháp nước ngoài có các nguyên tắc cụ thể sau: *Nguyên tắc quyền bất khả xâm phạm*. Ví dụ, đoạn 1 Điều 23 Hiến pháp Liên bang Nga quy định: “Mỗi người có quyền bất khả xâm phạm cuộc sống riêng, bí mật đời tư và gia đình, quyền bảo vệ danh dự và phẩm giá của mình”; *Nguyên tắc độc lập của đại biểu Quốc hội*. Ví dụ, Điều 27 Hiến pháp Cộng hòa Pháp 1958 quy định: “Cử tri không thể trao cho đại biểu sự ủy quyền bất buộc”; *Nguyên tắc miễn truy tố Người đứng đầu nhà nước* (Điều 56 Hiến pháp Tây Ban Nha 1978)...

*b. Các chế định Luật Hiến pháp*, bao gồm một nhóm quy phạm pháp luật điều chỉnh những quan hệ xã hội có cùng tính chất. Thông thường mỗi chương trong Hiến pháp là một chế định của Luật Hiến pháp. Luật Hiến pháp có các chế định sau đây: Nghị viện, Nguyên thủ quốc

gia, Chính phủ, Tòa án, Các cơ quan chính quyền địa phương, Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân...

c. *Quy phạm pháp luật hiến pháp*, là những quy tắc xử sự chung do Nhà nước đặt ra hoặc thừa nhận để điều chỉnh những quan hệ xã hội. Những quan hệ xã hội này được điều chỉnh thông qua việc thực hiện quyền, nghĩa vụ cụ thể và được bảo đảm bằng sức mạnh cưỡng chế của nhà nước.

Quy phạm pháp luật hiến pháp có những đặc điểm khác với quy phạm của các ngành luật khác. Quy phạm pháp luật hiến pháp điều chỉnh những quan hệ xã hội cơ bản, quan trọng trong nhiều lĩnh vực. Quy phạm pháp luật hiến pháp hợp thức hóa cơ sở pháp lý của nhà nước, bởi vậy nhiều quy phạm pháp luật hiến pháp mang tính chất chung, không quy định quyền, nghĩa vụ cụ thể cho các chủ thể của quan hệ pháp luật hiến pháp. Ví dụ, Điều 2 Hiến pháp Cộng hòa Ba Lan 1997 quy định: “Nước cộng hòa Ba Lan là Nhà nước pháp quyền dân chủ thực hiện nguyên tắc công bằng xã hội”; Đoạn 1 Điều 1 Hiến pháp Liên bang Nga năm 1993 quy định: “Nước Liên bang Nga - nước Nga là nhà nước liên bang pháp quyền dân chủ với hình thức chính thể cộng hòa”. Đa số quy phạm pháp luật hiến pháp không có chế tài, nhiều quy phạm không có cả giả định mà chỉ có phần quy định. Ví dụ, Điều 9 Hiến pháp Ba Lan năm 1997 quy định: “Nước cộng hòa Ba Lan tuân thủ luật pháp quốc tế”; Điều 41 hiến pháp Nhật Bản quy định. “Quốc hội là cơ quan có quyền cao nhất và là cơ quan duy nhất có quyền lập pháp”. Tuy nhiên cũng có quy phạm thể hiện cả phần chế tài. Ví dụ, khoản 4 Điều 2 Hiến pháp hợp chủng quốc Hoa Kỳ năm 1787 quy định: “Tổng thống, Phó tổng thống và tất cả các nhân viên chính quyền hợp chủng quốc sẽ bị cách chức nếu bị kết tội lạm dụng công quyền hoặc bị kết tội phản quốc, nhận hối lộ hoặc phạm những trọng tội khác”.

Hệ thống quy phạm pháp luật hiến pháp của từng nước rất đa dạng. Để thuận lợi cho việc nghiên cứu có thể chia quy phạm luật hiến pháp thành các loại sau đây:

a. Theo hướng hoạt động quy phạm pháp luật hiến pháp chia thành *quy phạm điều chỉnh* và *quy phạm bảo vệ*. Đa số quy phạm pháp luật hiến pháp là quy phạm điều chỉnh; quy phạm bảo vệ là quy phạm cấm. Ví dụ, “Tổng thống liên bang không thể đồng thời là thành viên Chính phủ hoặc là thành viên của cơ quan lập pháp của liên bang hoặc của các chủ thể liên bang” (đoạn 1 Điều 55 Hiến pháp Liên bang Đức năm 1949).

b. Theo phương thức tác động lên chủ thể, quy phạm pháp luật Hiến pháp được chia thành: *Quy phạm trao quyền*: “Quyền hành pháp thuộc nội các” (Điều 65 Hiến pháp Nhật Bản năm 1946), *quy phạm bắt buộc*: “Trường hợp Hạ nghị viện biểu quyết không tín nhiệm hoặc từ chối tín nhiệm Nội các, toàn thể Nội các phải từ chức, nếu Hạ nghị viện không bị giải thể sau 10 ngày kể từ thời điểm biểu quyết” (Điều 69 Hiến pháp Nhật Bản), *quy phạm cấm*.

c. Các quy phạm pháp luật hiến pháp còn được chia thành *quy phạm vật chất*: “Mọi người có nghĩa vụ đóng thuế và các khoản thu khác” (Điều 57 Hiến pháp Liên bang Nga năm 1993) và *quy*

*phạm thủ tục*: “Viện Xâyim và Viện nguyên lão thảo luận trên các phiên họp. Phiên họp đầu tiên của viện Xâyim và của Viện nguyên lão do Tổng thống Ba Lan triệu tập vào ngày thứ 30 sau ngày bầu cử, trừ trường hợp quy định tại đoạn 3,5 Điều 98” (Điều 110 Hiến pháp Cộng hòa Ba Lan năm 1997).

## **5. Quan hệ pháp luật hiến pháp**

Quan hệ pháp luật hiến pháp là một loại quan hệ xã hội được điều chỉnh bởi quy phạm pháp luật hiến pháp. Nội dung của quan hệ đó là hoạt động (hành vi) của các chủ thể pháp luật hiến pháp mà những hoạt động này chịu ảnh hưởng và nằm dưới sự tác động, hướng dẫn của nhà nước. Nhà nước tác động đến chủ thể quan hệ pháp luật hiến pháp bằng cách xác định quyền và nghĩa vụ cụ thể cho các chủ thể đó.

a. Chủ thể quan hệ pháp luật hiến pháp được chia thành hai nhóm lớn

+ Nhóm thứ nhất gồm công dân, nhóm công dân, cử tri, tập thể cử tri, người nước ngoài, người không có quốc tịch, đại biểu như những cá nhân có năng lực pháp lý đặc biệt...

+ Nhóm thứ hai gồm nhà nước nói chung, các cơ quan nhà nước trung ương và địa phương, đơn vị lãnh thổ, các đảng phái chính trị, các tổ chức xã hội v.v...

Trong số các chủ thể quan hệ pháp luật hiến pháp nhà nước đóng vai trò đặc biệt quan trọng. Nhà nước không những quy định mối quan hệ giữa các chủ thể pháp luật hiến pháp mà còn là người bảo đảm cho việc thực hiện các quyền, nghĩa vụ các chủ thể.

Các cơ quan nhà nước với tư cách là chủ thể của quan hệ pháp luật hiến pháp được trao cho những thẩm quyền nhất định. Khi tham gia quan hệ pháp luật hiến pháp các cơ quan nhà nước có thể là chủ thể trực thuộc (quan hệ giữa chính phủ với các bộ, các cơ quan thuộc chính phủ), chủ thể quyền lực (quan hệ giữa nghị viện với chính phủ trong việc giám sát hoạt động của chính phủ), chủ thể là thành viên bình đẳng (quan hệ giữa các đảng chính trị trong cuộc vận động tranh cử). Ở một số nước, nhà thờ là chủ thể của quan hệ pháp luật hiến pháp. Ví dụ ở Anh, nhà thờ Anh có quyền sáng kiến pháp luật về những vấn đề liên quan đến hoạt động của nhà thờ.

b. Khách thể quan hệ pháp luật hiến pháp là những giá trị vật chất như lãnh thổ, đất đai, rừng núi, sông hồ tài nguyên thiên nhiên, những giá trị tinh thần như quyền, tự do, danh dự, nhân phẩm, quan hệ sở hữu, quan hệ dân tộc...

Phần lớn quan hệ pháp luật hiến pháp không cá thể hoá chủ thể luật hiến pháp, tức là chủ thể của quan hệ pháp luật hiến pháp là một nhóm chủ thể hay toàn bộ chủ thể luật hiến pháp. Ví dụ, đoạn 1 Điều 43 Hiến pháp Liên bang Nga quy định: “Mỗi người có quyền học tập”. Trong quan hệ pháp luật hiến pháp này, quyền học tập của mỗi người kèm theo nghĩa vụ của các cơ quan nhà nước, các quan chức nhà nước, các tổ chức chính trị, xã hội và các chủ thể khác không cản trở việc thực hiện quyền học tập của mỗi người; Điều 53 Hiến pháp Italia quy định: “Mọi người có nghĩa vụ tham gia vào các khoản chi tiêu của nhà nước”. Trong quan hệ pháp luật này

nghĩa vụ của mọi người kèm theo quyền của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền buộc mọi người dân sống trên đất nước Italia phải thực hiện nghĩa vụ đóng thuế.

Sự hiện diện của những quan hệ pháp luật chung là một trong những đặc điểm của toàn bộ những quan hệ xã hội nằm dưới sự tác động của quy phạm pháp luật hiến pháp. Đặc điểm này giúp chúng ta lý giải được vai trò chủ đạo của ngành luật hiến pháp trong hệ thống pháp luật của mỗi nước.

## **6. Sự điều chỉnh của Luật Hiến pháp**

Sự điều chỉnh của Luật Hiến pháp là sự tác động có tổ chức, có mục đích của các quy phạm pháp luật hiến pháp lên những quan hệ xã hội nhằm điều chỉnh, bảo vệ và duy trì sự phát triển của những quan hệ xã hội đó.

Sự điều chỉnh của Luật Hiến pháp được thực hiện thông qua hệ thống những phương tiện pháp luật như quy phạm pháp luật hiến pháp, quan hệ pháp luật hiến pháp và thông qua phương pháp điều chỉnh.

Một trong những phương pháp chính mà Luật Hiến pháp sử dụng để tác động lên những quan hệ xã hội là thiết lập năng lực pháp lý cho chủ thể, xác định quy chế pháp lý và bảo đảm thực hiện quyền, nghĩa vụ của các chủ thể thông qua quan hệ pháp luật hiến pháp.

Đối với thể nhân (con người, công dân, cử tri v.v..) Luật Hiến pháp thiết lập năng lực pháp lý và năng lực hành vi, tức là luật hiến pháp quy định quyền tự do và nghĩa vụ cơ bản chung không phụ thuộc khả năng, vị trí xã hội của từng chủ thể.

Năng lực pháp lý của các cơ quan nhà nước bao hàm chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn. Mỗi loại cơ quan nhà nước có thẩm quyền riêng phù hợp với nhiệm vụ của chúng.

Năng lực pháp lý của các tổ chức xã hội và của các chủ thể khác của luật Hiến pháp cũng bao hàm quyền hạn và trách nhiệm.

## **7. Nguồn của Luật Hiến pháp**

Nguồn của Luật Hiến pháp là hình thức thể hiện quy phạm pháp luật hiến pháp. Nguồn cơ bản của Luật Hiến pháp là những văn bản quy phạm pháp luật chứa đựng quy phạm pháp luật hiến pháp. Ngoài ra, ở một số nước nguồn của Luật Hiến pháp còn bao gồm những tập quán pháp, án lệ. Các điều ước quốc tế ngày nay cũng trở thành nguồn của Luật Hiến pháp của đa số các nước trên thế giới.

Văn bản quy phạm pháp luật là nguồn của Luật Hiến pháp được chia thành: Hiến pháp, luật, văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan hành pháp ban hành, văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan giám sát hiến pháp ban hành, văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan chính quyền địa phương ban hành.

a. Hiến pháp, và các văn bản luật khác do cơ quan lập pháp (Nghị viện) ban hành. Tuy nhiên Hiến pháp và các văn bản luật có thể được thông qua bằng cuộc trưng cầu ý dân hoặc do



Nhà vua ban hành (Ả-rập-xê-út, Ô-man). Theo tính chất và tầm quan trọng của những quan hệ xã hội được điều chỉnh bởi luật, các luật được chia thành:

+ Hiến pháp (đạo luật cơ bản của Nhà nước) điều chỉnh quan hệ xã hội cơ bản và quan trọng nhất trong các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội và nhà nước như chế độ xã hội, chế độ chính trị, quyền nghĩa vụ cơ bản của con người và của công dân, tổ chức hoạt động của hệ thống các cơ quan nhà nước và hệ thống các cơ quan chính quyền địa phương...

+ Đạo luật hiến pháp là nguồn của Luật Hiến pháp của một số nước trên thế giới. Ở những nước này, thủ tục ban hành "đạo luật hiến pháp" giống như thủ tục ban hành Hiến pháp. Cộng hòa Áo, Cộng hòa Séc, Cộng hòa Xi-lô-vakia coi đạo luật hiến pháp là bộ phận của Hiến pháp. Bản thân Hiến pháp được xem là một trong số đạo luật hiến pháp. Ví dụ, đạo luật hiến pháp về sự trung lập của nước Áo năm 1955 là một phần của Hiến pháp Áo năm 1920.

Ở Pháp đạo luật hiến pháp được thông qua bởi Nghị viện Pháp (cả hai viện) hoặc bởi cuộc trưng cầu dân ý. Những đạo luật này được ban hành để sửa đổi, bổ sung Hiến pháp hiện hành năm 1958.

+ Đạo luật tổ chức điều chỉnh tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước. Các nước theo hệ thống pháp luật Lamã thường ban hành đạo luật này. Ví dụ, Hiến pháp cộng hòa Pháp năm 1958 quy định việc ban hành đạo luật tổ chức để điều chỉnh tổ chức và hoạt động của Hội đồng bảo hiến (Điều 63), Pháp đình tối cao (Điều 67), Hội đồng kinh tế và xã hội (Điều 71), Hội đồng thẩm phán tối cao (Điều 65).

+ Đạo luật thường điều chỉnh những quan hệ xã hội có tính chất và mức độ quan trọng thấp hơn so với những quan hệ xã hội do đạo luật hiến pháp và đạo luật tổ chức điều chỉnh. Bởi vậy, nếu như toàn bộ Hiến pháp, đạo luật hiến pháp, đạo luật tổ chức là nguồn của Luật Hiến pháp thì chỉ một phần hoặc có thể là toàn bộ đạo luật thường là nguồn của Luật Hiến pháp. Điều này phụ thuộc vào sự hiện diện của quy phạm Luật Hiến pháp trong đạo luật này.

Một số nước như Tây Ban Nha, Pháp, Chính phủ có quyền ban hành văn bản quy phạm có hiệu lực như luật theo thủ tục lập pháp ủy quyền. Nếu những văn bản này điều chỉnh những quan hệ pháp luật hiến pháp thì chúng là nguồn của Luật Hiến pháp.

b. Những văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan hành pháp ban hành bao gồm: Các văn bản do Người đứng đầu nhà nước ban hành (Lệnh, Sắc lệnh, Quyết định), do Chính phủ ban hành (Nghị định), do Người đứng đầu Chính phủ ban hành (Quyết định, Chỉ thị).

Những văn bản nói trên là nguồn của Luật Hiến pháp ở những phần có chứa đựng quy phạm pháp luật hiến pháp. Và chúng được ban hành theo trật tự nhất định, văn bản của cơ quan nhà nước cấp dưới không được trái với văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên.

c. Những văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan giám sát hiến pháp ban hành: các quyết định của Hội đồng bảo hiến (Pháp), của Tòa án hiến pháp (Bungari, Đức, Ba Lan, Hungari, Italia, Liên bang Nga, Tây Ban Nha), hoặc của Tòa án tối cao (Ấn Độ, Mỹ, Nhật Bản) v.v...

d. Quy chế, nội quy hoạt động của các viện của Nghị viện là nguồn của Luật Hiến pháp vì chúng bao hàm những quy phạm về tổ chức và hoạt động của các viện của Nghị viện.

e. Văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan chính quyền địa phương là nguồn của Luật Hiến pháp nếu chúng điều chỉnh những quan hệ xã hội gắn với việc thực hiện công quyền ở địa phương. Ví dụ như quy chế, nội quy hoạt động của cơ quan tự quản địa phương.

g. Ở một số nước như Anh, Ấn Độ, Mỹ án lệ cũng là nguồn của Luật Hiến pháp. Án lệ là quyết định của Tòa án về một vụ việc cụ thể được áp dụng bắt buộc để xét xử những vụ án tương tự. Tuy nhiên không phải tất cả các án lệ là nguồn của Luật Hiến pháp mà chỉ có những quyết định của Tòa án về việc giải quyết tranh chấp thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước mới là nguồn của Luật Hiến pháp. Ví dụ, ở Anh án lệ quy định nguyên tắc “Nhà vua luôn luôn đúng”; “các văn bản của Nhà vua phải được Thủ tướng hay một Bộ trưởng ký chứng thực”.

Cũng ở những nước nói trên và ở một số nước khác, tập quán pháp được công nhận là nguồn của Luật Hiến pháp. Tập quán pháp không được ghi nhận ở bất cứ văn bản nào, nhưng trong một thời gian dài được áp dụng và được nhà nước thừa nhận bằng sự im lặng. Tuy nhiên, Tòa án không thừa nhận tập quán pháp và tập quán pháp không thể là đối tượng tranh chấp tại phiên tòa. Ví dụ ở Anh có tồn tại tập quán pháp sau: “Nhà vua phải đồng ý với những sửa đổi luật do Nghị viện Anh thông qua”; “Thủ tướng chính phủ là lãnh tụ của đảng chính trị chiếm đa số ghế đại biểu ở Hạ nghị viện Anh”; “Thượng nghị viện không có quyền trình dự án về tài chính”.

h. Điều ước quốc tế là nguồn của Luật Hiến pháp nếu nó điều chỉnh những vấn đề liên quan đến đối tượng điều chỉnh của Luật Hiến pháp. Hiến pháp của nhiều nước bao hàm điều khoản quy định ưu thế của luật pháp quốc tế đối với pháp luật trong nước. Điều này xuất phát từ quá trình quốc tế hóa nền kinh tế và các mặt khác của cuộc sống xã hội.

Ở Iran bộ kinh thánh Côran là nguồn của Luật Hiến pháp. Một số học giả phương Tây còn cho rằng các học thuyết của J.Măckintôz, A.Đaixi cũng là nguồn của Luật Hiến pháp.

## **8. Vị trí của ngành luật hiến pháp trong hệ thống pháp luật của mỗi nước**

Trong hệ thống pháp luật của mỗi nước Luật Hiến pháp giữ vị trí chủ đạo. Luật hiến pháp giữ vị trí chủ đạo bởi vì nó có đối tượng điều chỉnh đặc biệt và là cơ sở liên kết các ngành luật khác. Luật hiến pháp xác lập những nguyên tắc cơ bản cho việc xây dựng các ngành luật khác. Ví dụ, Luật Hiến pháp quy định cơ cấu tổ chức, nguyên tắc tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước, xác định nguyên tắc của mối quan hệ giữa công dân với các cơ quan nhà nước. Đó là những nguyên tắc chủ đạo để xây dựng ngành luật hành chính; Luật Hiến pháp xác lập những nguyên tắc cơ bản của những quan hệ kinh tế, xác lập nền tảng cho việc xây dựng ngành luật dân sự, thương mại, kinh tế v.v...

Vị trí trung tâm của ngành luật hiến pháp không có nghĩa là luật hiến pháp sẽ bao trùm và

thống nhất tất cả các ngành luật. Luật hiến pháp chỉ xác lập những nguyên tắc cơ bản nhất cho các ngành luật khác mà quy phạm của các ngành luật phải phù hợp với các nguyên tắc đó. Luật hiến pháp còn quy định cả trình tự thông qua, sửa đổi quy phạm của các ngành luật khác.

## **9. Những xu thế phát triển cơ bản của Luật Hiến pháp**

Kể từ khi bản hiến pháp đầu tiên của nhân loại ra đời vào năm 1787 cho đến nay, lịch sử lập hiến của toàn thế giới đã có bước phát triển vượt bậc. Nếu so sánh sự phát triển của Luật Hiến pháp của các nước, thậm chí ngay trong một nước ở những thời điểm khác nhau sẽ nhận thấy những xu thế hết sức khác nhau, đan xen lẫn nhau, đôi khi trái ngược nhau. Sự phát triển của Luật Hiến pháp gắn liền với những biến động trong đời sống kinh tế, chính trị của từng xã hội cụ thể. Tuy nhiên nếu nhìn vào bức tranh toàn cảnh của lịch sử lập hiến của thế giới nói chung, chúng ta có thể nhận ra những xu thế phát triển chung của Luật Hiến pháp của các nước trên thế giới. Theo nhà hiến pháp học người Nga - Giáo sư B.A. Xtraxun có 3 xu thế cơ bản sau:

a. Xu thế xã hội hóa Hiến pháp nói riêng và Luật Hiến pháp nói chung. Như chúng ta đã biết, mục đích ban đầu của chủ nghĩa lập hiến là hạn chế tiến tới thủ tiêu sự chuyên quyền của chế độ phong kiến và bảo vệ các quyền tự do cá nhân. Bởi vậy, những bản hiến pháp đầu tiên của nhân loại và những bản hiến pháp được ban hành trong thế kỷ XIX đều tập trung điều chỉnh chế độ nhà nước (sự phân chia quyền lực giữa các cơ quan nhà nước và mối quan hệ giữa chúng). Đối với quyền tự do cá nhân hiến pháp chỉ hạn chế ở mức độ ghi nhận các quyền cơ bản trong lĩnh vực chính trị, và quyền sở hữu tài sản của cá nhân trong lĩnh vực kinh tế - xã hội.

Vào cuối thế kỷ XIX đầu thế kỷ XX trước áp lực mạnh mẽ của phong trào đấu tranh của giai cấp công nhân, nhà nước tư sản buộc phải thay đổi chính sách và pháp luật nhằm làm dịu bớt mâu thuẫn, đối kháng trong xã hội. Điều này được phản ánh trong Hiến pháp. Và các bản Hiến pháp được ban hành vào cuối thế kỷ XIX đầu thế kỷ XX dưới các góc độ khác nhau bắt đầu điều chỉnh những quan hệ xã hội cơ bản hợp thành chế độ xã hội. Ngoài những quyền, tự do trong lĩnh vực chính trị, Hiến pháp còn bổ sung thêm một số quyền, tự do về kinh tế, văn hóa - xã hội.

Sự ra đời của Nhà nước Xô Viết năm 1917 và sau đó là sự ra đời của hệ thống các nước xã hội chủ nghĩa sau chiến tranh thế giới thứ hai (1945-1949) đánh dấu một bước phát triển quan trọng trong lịch sử lập hiến của nhân loại. Các nước xã hội chủ nghĩa đã mở rộng phạm vi điều chỉnh của Hiến pháp. Nền tảng của chế độ xã hội được hiến pháp xã hội chủ nghĩa điều chỉnh cụ thể, hoàn chỉnh hơn và Hiến pháp xã hội chủ nghĩa chú trọng nhiều hơn đến các quyền, tự do trong lĩnh vực kinh tế, văn hóa - xã hội.

Trên cơ sở xu thế chung này, sau chiến tranh thế giới thứ hai các nước đều đưa những quan hệ kinh tế văn hóa - xã hội cơ bản cùng với những quan hệ chính trị truyền thống vào phạm vi đối tượng điều chỉnh của hiến pháp.

b. Xu thế dân chủ hóa Luật Hiến pháp xuất hiện từ cuối thế kỷ XIX. Xu thế này là kết quả của cuộc đấu tranh giữa giai cấp công nhân, nông dân và nhân dân lao động với giai cấp tư sản

thống trị. Biểu hiện đầu tiên của xu thế này là sự thay thế chế độ bầu cử hạn chế bằng chế độ bầu cử phổ thông, sau đó là sự mở rộng các quyền tự do dân chủ cá nhân. Bên cạnh hình thức dân chủ gián tiếp truyền thống, các nước dần dần đưa vào thực hiện hình thức dân chủ trực tiếp (tổ chức trưng cầu ý dân). Ngoài ra trong Luật Hiến pháp xuất hiện thêm những định chế dân chủ mới như tư pháp hành chính, giám sát hiến pháp v.v...

c. Xu thế quốc tế hóa Luật Hiến pháp thể hiện ở sự tiếp cận ngày càng gần gũi Luật Hiến pháp của các nước với luật pháp quốc tế. Ngày nay hầu hết các nước trên thế giới đều trực tiếp hoặc gián tiếp thừa nhận ưu thế của các nguyên tắc chung của luật pháp quốc tế đối với pháp luật trong nước. Ví dụ, đoạn 4 Điều 15 Hiến pháp Liên bang Nga năm 1993 quy định: “Các nguyên tắc chung được thừa nhận, các quy phạm của luật pháp quốc tế, các điều ước quốc tế mà Liên bang Nga tham gia, ký kết là bộ phận hợp thành của hệ thống pháp luật Liên bang Nga. Nếu nội dung của các điều ước quốc tế nói trên trái với quy định của pháp luật Liên bang thì sẽ áp dụng những quy định của điều ước quốc tế”. Việc thành lập các tổ chức kinh tế - thương mại trong khu vực và trên phạm vi toàn thế giới cũng góp phần đẩy mạnh xu thế này.

## **II. KHOA HỌC LUẬT HIẾN PHÁP NƯỚC NGOÀI**

So với các ngành khoa học pháp lý khác, khoa học luật hiến pháp còn tương đối trẻ. Trước đây khoa học luật hiến pháp là một bộ phận của khoa học triết học, khoa học xã hội học. Đến đầu thế kỷ thứ XX khoa học luật hiến pháp được tách ra trở thành khoa học độc lập.

Khoa học luật hiến pháp nghiên cứu những quy phạm, chế định của ngành luật hiến pháp, nghiên cứu những quan hệ xã hội đang được, có thể hoặc cần được điều chỉnh. Khoa học luật hiến pháp còn nghiên cứu cả thực tiễn áp dụng, vận dụng quy phạm pháp luật hiến pháp, quan điểm, luận điểm của các nhà chính trị các nhà nghiên cứu Luật Hiến pháp.

Có thể coi khoa học luật hiến pháp của các nước trên thế giới nói chung là phần chung của khoa học luật hiến pháp của mỗi nước. Bởi lẽ chủ nghĩa lập hiến là thành tựu chung của nhân loại. Mỗi nước tự xác định cho mình mô hình chế độ xã hội - chính trị, mô hình tổ chức bộ máy nhà nước riêng. Tuy nhiên, từng cái riêng của mỗi nước đều xuất phát từ cái chung là nội dung cơ bản của chủ nghĩa lập hiến - nhân dân là nguồn của mọi quyền lực, và vì vậy các quyền, tự do của cá nhân phải được ghi nhận và bảo đảm trong bất cứ nhà nước, xã hội nào.

### **1. Khoa học luật hiến pháp của các nước trên thế giới**

Trước khi khoa học luật hiến pháp ra đời, ở châu Âu có nhiều nhà tư tưởng lớn như Grotius, Xpinoza của Hà Lan; Hobbes, John Locke của Anh; Charles Montesquieu, Jean Jaques Rousseau của Pháp. Trong các tác phẩm của mình các nhà tư tưởng này đã đưa ra một số học thuyết như: Chủ nghĩa lập hiến, chủ quyền nhân dân, đại diện nhân dân, phân chia quyền lực... Nội dung của các học thuyết này đã được giai cấp tư sản sử dụng làm vũ khí trong cuộc đấu tranh chống lại chế độ phong kiến chuyên quyền.

Đến cuối thế kỷ XVIII đầu thế kỷ XIX một ngành khoa học độc lập đã hình thành, lúc đó

những tư tưởng dân chủ tiến bộ nói trên mới được thể hiện dưới hình thái pháp lý. Trong thế kỷ XIX xuất hiện các học giả lớn sau: W.Bagehot, Doisy, G.Myers (Anh), Laban (Đức), A.Esmein (Pháp), Ghecxen, Belinxki, Corcunop, Lagiarepxki (Nga)... Các học giả này đã xây dựng học thuyết về chủ nghĩa đại nghị, nhà nước xã hội, nhà nước dân chủ, nhà nước pháp quyền.

Đầu thế kỷ XX có các tác giả nổi tiếng: D.Bryan (Anh) Elinech (Đức), V.Orlando (Italia), Gurvich (Nga), L.Duguit, H.Monnier, R.Bonnard, G.Berlia (Pháp). Trong các tác phẩm của mình các học giả đưa ra các luận điểm về đoàn kết dân chủ phi giai cấp, hạn chế quyền lực của Nghị viện, tăng cường vai trò của Chính phủ trong lĩnh vực lập pháp, tư tưởng “một chính quyền mạnh” v.v...

Từ giữa thế kỷ XX đến nay khoa học luật hiến pháp của các nước phát triển cùng với tên tuổi của các học giả C.A.de Smith, Hilaire Barnett, J.Mackintosh, O.Philip (Anh); Manz, O.Bachop, K.Hexe, K.Xton (Đức); L.Tribe, K.Philip (Mỹ); M.Prelot, G.Vedel, G.Burdeau, M.Duverger, Ph.Ardant (Pháp)... cùng với các học thuyết mới như học thuyết dân chủ đa nguyên, học thuyết “nhà nước thịnh vượng chung” học thuyết “dân chủ tinh anh”, học thuyết kỹ trị....

Sau Cách mạng Tháng Mười Nga năm 1917, ở nước Nga hình thành một xu hướng mới trong lịch sử lập hiến của nhân loại với các tên tuổi như I.Stuchki, V.Krulenko... Các học giả này dựa trên quan điểm của chủ nghĩa Mác - Lênin xây dựng một mô hình nhà nước mới, nhà nước chuyên chính vô sản với nguyên tắc quyền tối cao của Xô Viết tối cao (Quốc hội), tất cả chính quyền thuộc về Xô Viết, nguyên tắc tập quyền tập trung dân chủ v.v... Sau Chiến tranh Thế giới thứ Hai (năm 1945) khoa học luật hiến pháp xã hội chủ nghĩa tiếp tục phát triển và đạt được những thành tựu to lớn. Những thành tựu của Luật Hiến pháp xã hội chủ nghĩa gắn với tên tuổi của các học giả Xô Viết như C.Avakian, B.Bahalaxep, A.Bacdanova, M.Brodovich, L.Zlataponxki, E.Cutaphin, Ph.Xeremet, Ph.Vaxiliep, L.Vaievodin, B.Xtpaxun v.v... Các học giả này đã xây dựng luận điểm xã hội chủ nghĩa về dân chủ, đại diện nhân dân, chủ quyền nhân dân, chủ quyền dân tộc, chế độ bầu cử xã hội chủ nghĩa...

## **2. Vấn đề nghiên cứu khoa học luật hiến pháp nước ngoài ở Việt Nam**

Có thể nói một cách chắc chắn rằng khoa học luật hiến pháp nước ngoài đã hình thành ở nước ta vào những năm đầu của thế kỷ XX. Nghiên cứu luật hiến pháp nước ngoài không những được tiến hành bởi các nhà luật học mà còn bởi các nhà cách mạng tiền bối của nước ta như Phan Bội Châu, Phan Chu Trinh, Huỳnh Thúc Kháng, Nguyễn An Ninh, Nguyễn Ái Quốc. Các tư tưởng tinh hoa của khoa học luật hiến pháp như chủ quyền nhân dân, chế độ Nghị viện, chế độ bầu cử, nguyên tắc phân chia, kiểm chế và cân bằng quyền lực v.v... đã được Phan Chu Trinh, Nguyễn Ái Quốc và các nhà trí thức khác truyền bá vào Việt Nam<sup>(1)</sup>. Trong các nhà hiến pháp học đầu tiên của Việt Nam phải kể đến Phan Bội Châu, Phan Chu Trinh, Nguyễn Ái Quốc.

---

<sup>(1)</sup> Xem: Thái Vĩnh Thắng - Lịch sử lập hiến Việt Nam, Nxb. Chính trị quốc gia, H.1997, tr.16.

Ngoài ra cũng cần phải kể đến các nhà tư tưởng lập hiến theo chủ nghĩa quốc gia cải lương, muốn dựa vào Pháp, sử dụng báo chí và nghị trường để xây dựng Hiến pháp và mở mang dân chủ. Cuộc bút chiến về vấn đề "trực trị" hay "quân chủ lập hiến" giữa Phạm Quỳnh và Nguyễn Văn Vĩnh thể hiện tư tưởng chính trị sai lầm của một số trí thức thân Pháp. Nguyễn Văn Vĩnh muốn xóa bỏ chế độ vua quan tại miền Bắc và miền Trung và thiết lập chế độ cai trị trực tiếp của Chính phủ Pháp, còn Phạm Quỳnh muốn cải cách chế độ quân chủ chuyên chế thành chế độ quân chủ lập hiến dưới sự bảo hộ của Chính phủ Pháp. Theo tư tưởng của Phạm Quỳnh và Bùi Quang Chiêu thì phải xây dựng một bản Hiến pháp vừa đảm bảo "quyền dân chủ" cho nhân dân, "quyền điều hành đất nước" của Hoàng đế và "quyền bảo hộ" của Chính phủ Pháp. Mặc dù có quan điểm chính trị sai lầm là thừa nhận sự thống trị của thực dân Pháp nhưng Phạm Quỳnh, Bùi Quang Chiêu cũng đã có những đóng góp nhất định trong việc truyền bá tư tưởng lập hiến nhằm cải cách nền quân chủ chuyên chế của chế độ phong kiến Việt Nam đã lỗi thời.

Việc xây dựng bản Hiến pháp đầu tiên của Nhà nước ta - Hiến pháp năm 1946, một bản Hiến pháp kết tinh những tinh hoa của khoa học luật Hiến pháp hiện đại với những tư tưởng đoàn kết toàn dân, xây dựng một chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt, đảm bảo các quyền tự do, dân chủ cho nhân dân và cách thức thể hiện một cách tài tình các tư tưởng đó trong Hiến pháp chứng tỏ sự hiểu biết sâu sắc luật hiến pháp nước ngoài của các nhà lập hiến Việt Nam. Đó là tên tuổi của các nhà lập hiến như Hồ Chí Minh, Vĩnh Thụy, Đặng Thai Mai, Vũ Trọng Khánh, Lê Văn Hiến, Nguyễn Lương Bằng, Đặng Xuân Khu (Trường Chinh) - những người trong Ủy ban dự thảo Hiến pháp năm 1946. Hiến pháp năm 1946 còn là thành quả của sự đóng góp tích cực của Ủy ban kiến quốc với tên tuổi của những luật sư như Phan Anh, Vũ Văn Hiến, Trần Văn Chương; những giáo sư khoa học như Hoàng Xuân Hãn, Tạ Quang Bửu, Nguyễn Xiển, những nhà nghiên cứu văn học như Đặng Thai Mai nhiều giáo sư đại học như Nguyễn Như Kon Tum <sup>(1)</sup>.

Không chỉ trong việc xây dựng Hiến pháp năm 1946 mà trong việc xây dựng các Hiến pháp về sau các nhà lập hiến Việt Nam đều quan tâm đến việc nghiên cứu và so sánh đối chiếu với các Hiến pháp nước ngoài ngõ hầu tiếp thu học tập những tinh hoa của khoa học luật Hiến pháp nước ngoài.

Tuy nhiên, nếu so sánh những thành tựu đã đạt được của khoa học luật hiến pháp nước ngoài với những công trình nghiên cứu của các học giả Việt Nam về những thành tựu đó thì có thể nhận xét rằng, trong lĩnh vực nghiên cứu khoa học luật hiến pháp nước ngoài chúng ta còn nhiều hạn chế.

Dưới chế độ Sài Gòn trước đây có một số công trình nghiên cứu về khoa học luật hiến pháp nước ngoài của học giả Nguyễn Văn Bông, Nguyễn Độ, Lê Đình Chân.

Đối với nước Việt Nam xã hội chủ nghĩa trước những năm 90 của thế kỷ XX các học giả Việt Nam chỉ tập trung nghiên cứu tổ chức bộ máy nhà nước của các nước thuộc hệ thống xã

---

<sup>(1)</sup> Văn phòng Quốc hội- Hiến pháp 1946 và sự kế thừa, phát triển trong các Hiến pháp Việt Nam, Nxb. Chính trị Quốc gia, H.1998, tr.36.

hội chủ nghĩa, đặc biệt là Liên Xô cũ. Hơn nữa việc nghiên cứu này chỉ giới hạn trong phạm vi tham khảo phục vụ cho việc ban hành các đạo luật về tổ chức nhà nước của nước Việt Nam.

Từ những năm 90 trở lại đây, trên tinh thần đổi mới, việc nghiên cứu tổ chức nhà nước của các nước được đẩy mạnh. Ngoài ra các học giả Việt Nam còn mở rộng phạm vi nghiên cứu sang các lĩnh vực khác như hiến pháp, vấn đề nhân quyền, chế độ bầu cử v.v... Các học giả đã công bố các công trình sau:

"Thuyết tam quyền phân lập và bộ máy nhà nước tư sản hiện đại" của PGS,TS Đinh Ngọc Vương (Hà Nội năm 1992); "Chuyên đề về Hiến pháp" của viện nghiên cứu khoa học pháp lý Bộ Tư pháp (Hà Nội năm 1992); "Những vấn đề cơ bản của hiến pháp của các nước trên thế giới" của tập thể các nhà khoa học GS,TS. Nguyễn Đăng Dung, PGS, TS. Bùi Xuân Đức, PGS,TS. Đinh Ngọc Vương, PGS,TS. Phạm Hữu Nghị, do GS, TSKH. Đào Trí Úc chủ biên (Hà Nội năm 1992); Giáo trình "Luật hiến pháp của các nước tư bản" của GS,TS. Nguyễn Đăng Dung và PGS,TS. Bùi Xuân Đức (Hà Nội 1993); Giáo trình Luật hiến pháp nước ngoài của Đại học luật Hà Nội do PGS,TS. Thái Vĩnh Thắng chủ biên năm 1999. "Sự ra đời và phát triển của Hiến pháp trong lịch sử" của TS. Nguyễn Đình Lộc (giáo trình Luật Hiến pháp Việt Nam - Hà Nội năm 2009 do PGS,TS. Thái Vĩnh Thắng chủ biên); "Quyền con người trong thế giới hiện đại" của tập thể tác giả do GS. Hoàng Văn Hào, TS. Phạm Khiêm Ích chủ biên (Hà Nội năm 1995); "Tổ chức và hoạt động của Chính phủ ở một số nước trên thế giới" (Hà Nội năm 1997) và "Chế độ bầu cử của một số nước trên thế giới" (Hà Nội năm 1997) của TS. Vũ Hồng Anh. "Hiến pháp: Những vấn đề lý luận và thực tiễn" do GS,TS. Nguyễn Đăng Dung, GS,TS. Phạm Hồng Thái và TS. Vũ Công Giao chủ biên, Nxb. Đại học quốc gia Hà Nội, năm 2011. "Tổ chức và kiểm soát quyền lực nhà nước" của PGS,TS. Thái Vĩnh Thắng, Nxb. Tư pháp, 2011.

Ngoài ra còn có nhiều công trình nghiên cứu được công bố trên các tạp chí nghiên cứu chuyên ngành, như Nhà nước và pháp luật, Luật học, Dân chủ và pháp luật, Nghiên cứu lập pháp, Người đại biểu nhân dân của GS,TSKH. Đào Trí Úc, GS,TS. Trần Ngọc Đường, GS,TS. Nguyễn Đăng Dung, GS,TS. Phạm Hồng Thái, GS,TS. Phan Trung Lý, PGS,TS. Chu Hồng Thanh, PGS,TS. Thái Vĩnh Thắng, GS,TSKH. Lê Cẩm, TS. Vũ Hồng Anh, TS Vũ Công Giao, PGS,TS. Nguyễn Minh Đoan, PGS,TS. Bùi Xuân Đức, PGS,TS Trương Đắc Linh, TS. Vũ Văn Nhiêm, TS. Vũ Đức Khiển, TS Nguyễn Cảnh Hợp, TS Trương Thị Hồng Hà, TS. Đặng Minh Tuấn, ThS. Bùi Ngọc Sơn và các tác giả khác.

### **III. MÔN HỌC LUẬT HIẾN PHÁP CÁC NƯỚC TƯ BẢN**

Luật hiến pháp nước ngoài là một môn học được đưa vào giảng dạy trong chương trình đào tạo đại học và sau đại học. Nội dung môn học này gồm hai phần: phần chung và phần riêng. Phần chung giới thiệu tổng quan những vấn đề lý luận cơ bản về Hiến pháp và Luật hiến pháp, những chế định cơ bản của Luật Hiến pháp như Nguyên thủ quốc gia, Nghị viện, Chính phủ, Tổ chức tòa án, Các cơ quan chính quyền địa phương, Chế độ bầu cử... Phần riêng giới thiệu luật hiến pháp của một số nước, như Anh, Mỹ, Nga, Pháp.

Môn học Luật hiến pháp nước ngoài cung cấp cho người học những kiến thức cơ bản về chế độ chính trị, hình thức nhà nước, về các mô hình tổ chức hoạt động của bộ máy nhà nước của các nước, về địa vị pháp lý của con người và công dân trong nhà nước và xã hội ở các nước trên thế giới.



*Chương II.*  
**HIẾN PHÁP NGUỒN CƠ BẢN  
CỦA NGÀNH LUẬT HIẾN PHÁP**

**I. KHÁI NIỆM**

**1. Định nghĩa**

Hiến pháp và lịch sử phát triển của Hiến pháp là những phạm trù pháp lý - chính trị - xã hội gắn với một giai đoạn phát triển mới của loài người, giai đoạn chuyển từ nền sản xuất nông nghiệp sang nền sản xuất công nghiệp. Sự ra đời của Hiến pháp khẳng định thắng lợi của giai cấp tư sản đồng thời đánh dấu sự rút lui khỏi vũ đài chính trị của giai cấp phong kiến. Cho đến ngày nay hầu hết các nước trong số hơn 200 nước trên thế giới đều có Hiến pháp. Tùy thuộc vào góc độ nhìn nhận, mỗi nước có những định nghĩa khác nhau về Hiến pháp. Ví dụ ở Anh, theo học giả B.Jones và D.Kavanagh “Hiến pháp là một văn bản thể hiện tinh thần và đường lối chính trị”<sup>(1)</sup>. Học giả M. Beloff và G.Peele lại cho rằng “Hiến pháp là tổng thể các quy định điều chỉnh và phân định sự phân chia quyền lực trong hệ thống chính trị”<sup>(2)</sup>.

Học giả người Đức K.Hesse cho rằng, Hiến pháp là trật tự pháp luật cơ bản của xã hội, Hiến pháp ghi nhận những nguyên tắc chủ đạo cho việc thiết lập cơ cấu chính trị thống nhất và để xác định nhiệm vụ của nhà nước, tạo cơ sở cho việc giải quyết các tranh chấp trong xã hội.

Học giả người Pháp M.Hauriou cho rằng về hình thức bên ngoài Hiến pháp là văn bản quy phạm pháp luật cao nhất, việc thay đổi Hiến pháp phải đòi hỏi thủ tục đặc biệt; về nội dung, Hiến pháp là tổng thể những quy định về quy chế xã hội - chính trị của nhà nước, không phụ thuộc vào hình thức văn bản thể hiện và thủ tục sửa đổi văn bản đó”<sup>(3)</sup>

Một số học giả người Mỹ cho rằng, Hiến pháp phải bảo đảm tính hiệu quả trong hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước, quy định trách nhiệm cụ thể của các cơ quan đó, bảo vệ quyền, tự do của công dân và những lợi ích hợp pháp khác của họ khỏi sự vi phạm từ phía nhà nước.

Tất cả những định nghĩa được nêu ra trên đây đều căn cứ vào phạm vi đối tượng điều chỉnh của Hiến pháp. Ở thời kỳ đầu của chế độ lập hiến, đối tượng điều chỉnh của Hiến pháp chỉ bó hẹp trong phạm vi những vấn đề có liên quan đến tổ chức chính quyền nhà nước cấp trung ương thể hiện ở nguyên tắc phân chia quyền lực. Sau đó cùng với sự phát triển của dân chủ, và xu hướng tăng cường sự can thiệp của nhà nước vào các lĩnh vực khác nhau của đời

---

<sup>(1)</sup> Xem; B.Jones, D Kavanagh. *British Politics Today*. Manchester, 1979, P8.

<sup>(2)</sup> Xem: M.Beloff, G Peele. *The Government of the United Kingdom: Political Authority in a changing society*. L 1980 P.10.

<sup>(3)</sup> Xem: M.Hauriou *Précis élémentaire de Droit Constitutionnel*; P. 1938, P.73.

sống xã hội, đối tượng điều chỉnh của Hiến pháp ngày càng được mở rộng sang các lĩnh vực khác như quyền nghĩa vụ của con người và của công dân. Sau Cách mạng Tháng Mười năm 1917 Nhà nước xã hội chủ nghĩa đầu tiên ra đời, đặc biệt sau chiến tranh thế giới lần thứ hai, hệ thống các nước xã hội chủ nghĩa ra đời, Hiến pháp của các nước đó đã mở rộng phạm vi điều chỉnh sang lĩnh vực kinh tế, văn hóa, giáo dục, an ninh quốc phòng. Với sự ảnh hưởng của Hiến pháp xã hội chủ nghĩa, các nước khác cũng mở rộng phạm vi điều chỉnh của Hiến pháp nước mình sang các lĩnh vực khác.

*Tóm lại, Hiến pháp là hệ thống quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý cao nhất điều chỉnh những mối quan hệ cơ bản giữa con người, xã hội với Nhà nước, cũng như điều chỉnh tổ chức và hoạt động của chính Nhà nước.*

Các quy phạm pháp luật nói trên có thể nằm trong một văn bản duy nhất hoặc nằm trong các văn bản khác nhau. Hiện nay các nước trên thế giới đều có Hiến pháp là một văn bản hoặc nhiều văn bản hay tập quán Hiến pháp mà những văn bản, tập quán này điều chỉnh nền tảng của chế độ xã hội, địa vị pháp lý của con người và của công dân, cơ cấu lãnh thổ, cơ sở tổ chức và hoạt động của chính quyền trung ương và chính quyền địa phương. Hiến pháp loại này là loại Hiến pháp được hiểu theo nghĩa tư liệu. Về hình thức Hiến pháp là một đạo luật hay một nhóm đạo luật có hiệu lực pháp lý cao nhất. Có thể coi Hiến pháp là luật của luật, Hiến pháp không thể bị sửa đổi bằng cách ban hành đạo luật thường, ngược lại sự sửa đổi Hiến pháp sẽ dẫn đến việc sửa đổi những văn bản luật được ban hành trước đó nay không còn phù hợp với Hiến pháp nữa. Các nước Anh, Ixraen, NiuDilân không có Hiến pháp theo nghĩa hình thức. Ở Anh các văn bản hợp thành Hiến pháp có hiệu lực như các văn bản luật khác không phải là Hiến pháp. Nghị viện Anh có thể thay thế, sửa đổi các văn bản hợp thành Hiến pháp Anh bằng cách ban hành văn bản luật khác theo thủ tục thông thường. Điều này thể hiện quyền lực tối cao của Nghị viện Anh.

Hiệu lực pháp lý cao nhất của Hiến pháp thể hiện ở những điểm sau: quy phạm của Hiến pháp có ưu thế hơn so với quy phạm của các luật khác; luật và văn bản dưới luật phải phù hợp với Hiến pháp về nội dung; bất cứ văn bản quy phạm pháp luật nào trái với Hiến pháp về nội dung và hình thức đều phải bị bãi bỏ. Hiệu lực pháp lý cao nhất của Hiến pháp đôi khi còn được bảo đảm bằng chính quy định của Hiến pháp. Ví dụ, Điều 98 Hiến pháp Nhật Bản năm 1946 quy định “Hiến pháp là đạo luật cao nhất của đất nước, bất cứ luật nào, sắc lệnh hay văn bản quy phạm pháp luật nào trái với Hiến pháp nội dung hoặc trái với một phần của Hiến pháp đều không có giá trị pháp lý.

## **2. Phạm vi đối tượng điều chỉnh của Hiến pháp**

Hiến pháp của các nước trên thế giới ngày nay điều chỉnh những quan hệ xã hội sau:

*Nhóm thứ nhất, quyền tự do và nghĩa vụ của con người và của công dân. Các bản Hiến pháp được thông qua sau chiến tranh thế giới lần thứ hai thường đưa nhóm quyền nghĩa vụ của con người và của công dân lên những chương đầu tiên, một trong nguyên nhân là do hiểu những mục*

đích cơ bản của việc xây dựng hiến pháp là bảo đảm quyền tự do dân chủ của cá nhân tránh khỏi sự vi phạm từ phía nhà nước. Tùy thuộc vào mỗi nước cụ thể, khối lượng quyền tự do và nghĩa vụ của con người và của công dân được các bản hiến pháp ghi nhận khác nhau. Tuy nhiên, xu thế hiện nay của lịch sử lập hiến của các nước là ngày càng mở rộng khối lượng quyền tự do, tăng cường những bảo đảm quyền tự do bằng các quy định của luật và những văn bản quy phạm khác.

*Nhóm thứ hai*, nền tảng của chế độ xã hội và nhà nước. Nhóm quan hệ xã hội này được Hiến pháp các nước điều chỉnh theo cách khác nhau. Có Hiến pháp điều chỉnh nhóm quan hệ xã hội này trong một chương, có Hiến pháp bao hàm những chương khác nhau điều chỉnh nhóm quan hệ xã hội này, có Hiến pháp điều chỉnh toàn diện nhóm quan hệ xã hội này, có Hiến pháp chỉ điều chỉnh một phần. Nhưng nhìn chung, nhóm quan hệ xã hội này bao gồm những quan hệ liên quan đến các vấn đề sau: hình thức chính thể, cơ cấu lãnh thổ, các hình thức dân chủ, vấn đề sở hữu, chính sách của nhà nước đối với vấn đề xã hội - kinh tế, văn hóa - giáo dục, các nguyên tắc tổ chức nhà nước nói chung và bộ máy nhà nước nói riêng v.v...

*Nhóm thứ ba*, bao hàm vấn đề tổ chức chính quyền nhà nước trung ương. Việc tổ chức chính quyền nhà nước trung ương của đa số các nước được xây dựng trên học thuyết chủ quyền nhân dân. Học thuyết này là cơ sở để hình thành nguyên tắc đại diện nhân dân. Nguyên tắc đại diện nhân dân đòi hỏi cơ quan lập pháp phải do nhân dân bầu ra, thay mặt nhân dân thể hiện ý chí và nguyện vọng của nhân dân. Bên cạnh nguyên tắc đại diện nhân dân có nước còn áp dụng nguyên tắc phân chia quyền lực. Nội dung của nguyên tắc phân chia quyền lực là quyền lực nhà nước phải được chia ra thành ba quyền, lập pháp, hành pháp và tư pháp. Ba quyền này phải do ba cơ quan khác nhau thực hiện, đồng thời đòi hỏi phải thiết lập một cơ chế bảo đảm cân bằng ba quyền này nhằm tránh sự lạm dụng quyền lực.

*Nhóm thứ tư*, bao hàm vấn đề tổ chức chính quyền địa phương và mối quan hệ giữa chính quyền trung ương với chính quyền địa phương. Đối với nhà nước liên bang nhóm này bao hàm cả mối quan hệ giữa nhà nước liên bang với chủ thể thành viên của liên bang.

Ngoài ra Hiến pháp của các nước cần bao hàm cả những quy định về biểu tượng của nhà nước (quốc kỳ, quốc ca, thủ đô, ngày quốc khánh) và vấn đề bảo vệ Hiến pháp.

### **3. Bản chất xã hội - chính trị của Hiến pháp**

Bên cạnh bản chất pháp lý là đạo luật có hiệu lực pháp lý cao nhất, Hiến pháp còn mang bản chất xã hội - chính trị. Theo học giả người Đức Ph. Laxan, bản chất của Hiến pháp thể hiện ở chỗ "...Hiến pháp hiện hành của mỗi nước phản ánh mối tương quan lực lượng thực tế tồn tại trong xã hội; Hiến pháp là một văn bản viết chỉ bền vững và có ý nghĩa khi nó phản ánh đúng mối tương quan này<sup>(1)</sup>. Sau này khi nghiên cứu vai trò của Hiến pháp đối với tổ chức và hoạt động của nhà nước tư sản V.I.Lênin đã chỉ ra bản chất giai cấp của Hiến pháp. Theo V.I.Lênin, bản chất của Hiến pháp thể hiện ở chỗ, đạo luật cơ bản của nhà nước nói chung và các đạo luật

---

<sup>(1)</sup>Xem: Ph. Laxan. *Bản chất Hiến pháp. Tiếp theo là gì?* Nxb Molot Xanh Pêtécboa 1905, tr.33,34.

khác quy định về quyền bầu cử vào cơ quan dân cử, về thẩm quyền của cơ quan này, thể hiện mối tương quan lực lượng thực tế trong cuộc đấu tranh giai cấp<sup>(2)</sup>. Bên cạnh bản chất giai cấp này Hiến pháp ngày nay của các nước còn thể hiện lợi ích của tất cả các bộ phận trong xã hội (tầng lớp, giai cấp). Bởi lẽ, các bản Hiến pháp được thông qua sau chiến tranh thế giới thứ hai và việc sửa đổi hiến pháp ban hành trước chiến tranh thế giới thứ hai đều có sự tham gia của các lực lượng chính trị trong xã hội và của toàn thể nhân dân thông qua cuộc trưng cầu ý dân.

#### **4. Vai trò của Hiến pháp**

Hiến pháp đóng vai trò quan trọng trong đời sống xã hội và nhà nước của các nước trên thế giới. Vai trò của Hiến pháp thể hiện ở những điểm sau: ở mỗi nước Hiến pháp là cơ sở pháp lý để xây dựng hệ thống pháp luật. Vì hiến pháp là luật của luật, bởi vậy hiến pháp là nguồn của tất cả các ngành luật. Các ngành luật phải được xây dựng trên cơ sở những nguyên tắc mà Hiến pháp ghi nhận; Hiến pháp còn là cơ sở pháp lý của hệ thống chính trị. Hiến pháp quy định cơ cấu tổ chức của nhà nước nói chung, của bộ máy nhà nước nói riêng, xác định thẩm quyền của các cơ quan nhà nước trung ương và các nguyên tắc hoạt động cơ bản của chúng, xác định mối quan hệ giữa nhà nước với các tổ chức chính trị, tổ chức xã hội và với nhân dân. Đôi khi hiến pháp còn tạo cơ sở pháp lý cho cuộc cải cách chính trị; Hiến pháp còn đóng vai trò quan trọng trong việc giáo dục công dân nâng cao ý thức tôn trọng pháp luật tôn trọng quy tắc sinh hoạt chung của cuộc sống xã hội, tôn trọng những giá trị văn hóa, tinh thần, vật chất (quyền tự do, nghĩa vụ, sở hữu, gia đình...).

#### **5. Hiệu lực của Hiến pháp**

Thông thường Hiến pháp có hiệu lực từ thời điểm được quy định trong điều khoản cuối cùng của Hiến pháp hoặc trong văn bản ban hành kèm theo Hiến pháp. Ví dụ, Hiến pháp hiện hành của Ba Lan được thông qua bởi Nghị viện ngày 2 tháng 4 năm 1997, được đưa ra trưng cầu dân ý ngày 25 tháng 5 năm 1997 nhưng theo Điều 243 Hiến pháp, Hiến pháp có hiệu lực sau 3 tháng kể từ ngày công bố. Như vậy nếu tính ngày công bố là ngày đưa Hiến pháp ra trưng cầu ý dân thì Hiến pháp Ba Lan có hiệu lực từ ngày 26/8/1997. Theo quy định của điểm 1 phần II. “Những điều khoản cuối cùng và điều khoản chuyển tiếp”. Hiến pháp Liên bang Nga có hiệu lực kể từ ngày công bố kết quả chính thức cuộc trưng cầu dân ý. Ngày 12/12/1993 Hiến pháp Liên bang Nga được đưa ra trưng cầu dân ý. Ngày 25/12/1993 kết quả cuộc trưng cầu dân ý bản Hiến pháp Liên bang Nga đã được công bố chính thức trên các báo “Báo nước Nga”, “Tin tức nước Nga”. Ngày này được coi là ngày Hiến pháp Liên bang Nga năm 1993 có hiệu lực.

Hiến pháp có hiệu lực trên phạm vi toàn lãnh thổ quốc gia. Hiến pháp có hiệu lực bắt buộc đối với tất cả các cơ quan nhà nước, đối với cá nhân, mọi cơ quan tổ chức đoàn thể, ở trên lãnh thổ của quốc gia. Hiến pháp có hiệu lực đối với công dân, các cơ quan, tổ chức của Nhà nước ở nước ngoài. Các quốc gia, các tổ chức quốc tế khác phải tôn trọng Hiến pháp của mỗi nước, trừ những quy định trái với những nguyên tắc chung được các nước thừa nhận, trái với quy định của luật pháp quốc tế.

---

<sup>(2)</sup> Xem: V.I.Lênin Toàn tập, tập 17 (tiếng Nga), tr.345.

Hiến pháp của một số nước còn bao hàm điều khoản quy định về hiệu lực trực tiếp của Hiến pháp, Ví dụ, đoạn 2 Điều 8 Hiến pháp Ba Lan, đoạn 1 Điều 15 Hiến pháp Liên bang Nga. Việc quy định hiệu lực trực tiếp của Hiến pháp làm nâng cao uy tín của Hiến pháp. Trên cơ sở quy định này trong nhiều trường hợp cơ quan lập pháp không phải ban hành văn bản quy phạm để cụ thể hóa các điều khoản của Hiến pháp. Khi xét xử thẩm phán có thể căn cứ vào các điều khoản trong Hiến pháp để ra bản án quyết định mà không phải căn cứ vào những quy định của luật và văn bản dưới luật.

## **II. HÌNH THỨC, CẤU TRÚC HIẾN PHÁP**

### **1. Hình thức Hiến pháp**

Hình thức Hiến pháp là cách thức thể hiện các quy phạm pháp luật hợp thành Hiến pháp. Như đã đề cập trên đây, các quy phạm này có thể nằm trong một hay nhiều văn bản. Đa số các nước có Hiến pháp là một văn bản duy nhất, tuy nhiên một số nước có hiến pháp gồm nhiều văn bản hợp thành. Ví dụ, Hiến pháp Thụy Điển gồm 3 văn bản quy phạm: Chính thể (1974), văn bản này quy định về tổ chức nhà nước Thụy Điển, quyền nghĩa vụ cơ bản của công dân, cơ cấu tổ chức, nguyên tắc hoạt động của hệ thống các cơ quan nhà nước; Luật về quyền kế thừa ngôi vua (1810); Luật về tự do báo chí (1974). Hiến pháp Anh bao gồm: Luật về Nghị viện (1911 và 1919) Luật về thủ tục truất quyền đại biểu viện Bình dân (1957 và 1975); luật về viện Bình dân (1978)... Ngoài ra Hiến pháp Anh còn bao hàm cả các án lệ, tập quán Hiến pháp. Đặc điểm chung cho tất cả các văn bản hợp thành Hiến pháp (từ Hiến pháp Anh, Ixaen, NiuDilân) là những văn bản đó có hiệu lực pháp lý cao nhất.

### **2. Cấu trúc Hiến pháp**

Thông thường việc xem xét cấu trúc hiến pháp chỉ áp dụng đối với Hiến pháp là một văn bản duy nhất. Hiến pháp loại này thường bao gồm 3 phần: Lời nói đầu, phần nội dung cơ bản, phần những điều khoản cuối cùng và điều khoản chuyển tiếp.

*Lời nói đầu* thường nêu ra mục đích của bản Hiến pháp, chỉ ra điều kiện lịch sử ban hành bản Hiến pháp. Lời nói đầu của một số bản Hiến pháp còn điếm qua quá trình lịch sử của đất nước. Nói chung các quy định trong lời nói đầu không mang tính chất quy phạm pháp luật. Những quy định này mang ý nghĩa chính trị, tư tưởng và thường được dùng để giải thích hoặc vận dụng những điều khoản nằm trong phần cơ bản và phần các điều khoản chuyển tiếp, điều khoản cuối cùng. Tuy nhiên cũng có Hiến pháp, ví dụ, Hiến pháp Cộng hòa Pháp năm 1958, lời nói đầu bao hàm các quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý như các quy phạm nằm trong phần nội dung cơ bản.

*Phần nội dung cơ bản* bao gồm các quy phạm pháp luật về chế độ nhà nước và chế độ xã hội, về quyền tự do và nghĩa vụ của con người và của công dân, về tổ chức và hoạt động của hệ thống các cơ quan nhà nước Trung ương (Nghị viện, Người đứng đầu nhà nước, Chính phủ, cơ quan tư pháp), về tổ chức chính quyền địa phương, về hiệu lực của Hiến pháp, và việc sửa đổi Hiến pháp. Trình tự này có thể thay đổi tùy theo Hiến pháp của mỗi nước.

*Phân điều khoản chuyển tiếp* và điều khoản cuối cùng quy định trình tự Hiến pháp có hiệu lực, xác định thời hạn có hiệu lực của một số điều khoản của Hiến pháp, xác định thời hạn và trình tự thay đổi những thiết chế Hiến pháp cũ bằng thiết chế Hiến pháp mới.

Ngoài 3 phân cơ bản trên, Hiến pháp của một số nước còn bao hàm một số điều khoản bổ sung.

Hiến pháp Ấn Độ năm 1950 có thêm một số bổ sung trong đó bao hàm những quy định về phân định thẩm quyền giữa liên bang với chủ thể của liên bang.

### **III. THÔNG QUA, SỬA ĐỔI, HỦY BỎ HIẾN PHÁP**

#### **1. Thông qua Hiến pháp**

Lịch sử lập hiến hơn 200 năm của nhân loại cho thấy có các cách thông qua Hiến pháp sau đây: Hiến pháp do Quốc hội thông qua, Hiến pháp được thông qua bằng cuộc trưng cầu ý dân, Hiến pháp do Nhà vua ban hành.

Phần lớn các bản Hiến pháp hiện hành do Quốc hội / Nghị viện thông qua. Có hai loại Quốc hội: Quốc hội lập hiến và Quốc hội lập pháp.

Quốc hội lập hiến là Quốc hội được thành lập ra để thực hiện một nhiệm vụ duy nhất là soạn thảo và thông qua bản Hiến pháp. Thông thường các đại biểu Quốc hội do nhân dân trực tiếp bầu ra. Quốc hội lập hiến chấm dứt hoạt động sau khi thông qua bản Hiến pháp. Ví dụ, Quốc hội lập hiến được thành lập ở Italia để thông qua Hiến pháp 1947, Năm 1946 Pháp thành lập Quốc hội lập hiến, Bồ Đào Nha -1975, Bungari - 1990, Rumani - 1991 v.v... Có trường hợp, sau khi thông qua Hiến pháp, Quốc hội lập hiến không giải thể mà chuyển thành Quốc hội lập pháp như ở Hy Lạp năm 1975. Trong số Quốc hội lập hiến nói trên, có Quốc hội lập hiến được thành lập để soạn thảo Hiến pháp, sau đó dự thảo Hiến pháp được đưa ra cuộc trưng cầu ý dân để nhân dân thông qua (Quốc hội lập hiến của Italia năm 1947, Bồ Đào Nha năm 1975, Tây Ban Nha năm 1978, Rumani năm 1991), còn lại là các Quốc hội lập hiến vừa thực hiện nhiệm vụ soạn thảo đồng thời thông qua Hiến pháp. Quốc hội lập pháp là Quốc hội được thành lập không phải với nhiệm vụ duy nhất là soạn thảo, thông qua Hiến pháp mà ngoài nhiệm vụ này Quốc hội lập pháp còn thực hiện những nhiệm vụ khác.

Một phương pháp dân chủ nữa được áp dụng để thông qua Hiến pháp là trưng cầu ý dân. Theo phương pháp này trước tiên Hiến pháp được Quốc hội lập hiến hoặc Quốc hội lập pháp soạn thảo, thông qua, sau đó Hiến pháp được đưa ra phê chuẩn trên cuộc trưng cầu dân ý. Có trường hợp dự thảo Hiến pháp do Chính phủ soạn thảo, sau đó được đưa ra cuộc trưng cầu ý dân. Ví dụ, Hiến pháp năm 1958 của Pháp, Hiến pháp năm 1980 của Chilê.

Phương pháp thông qua hiến pháp kém dân chủ nhất là hiến pháp do Nhà vua ban hành. Những bản Hiến pháp ban hành theo phương pháp này còn được gọi là Hiến chương. Ví dụ, Hiến chương 1814 của Pháp, Hiến pháp Nhật Bản năm 1889, Hiến pháp Maroc năm 1911. Nhà vua ban hành Hiến pháp không phải do nguyện vọng cá nhân của mình mà do sức ép của cuộc đấu tranh của nhân dân lao động.

Trong những năm từ sau chiến tranh thế giới thứ 2 đến giữa thập niên 70 của thế kỷ XX, trước áp lực của phong trào đấu tranh giải phóng dân tộc, Chính quốc đã ban hành Hiến pháp cho một số nước ở châu Á, châu Phi. Đây cũng được xem là phương pháp kém dân chủ.

## 2. Sửa đổi Hiến pháp

Việc sửa đổi Hiến pháp thường gắn với những thay đổi trong đời sống xã hội hoặc khi mối tương quan lực lượng chính trị thay đổi. Phương pháp thông dụng nhất đưa những sửa đổi vào Hiến pháp là thay thế những quy định cũ bằng những quy định mới hoặc bổ sung quy định mới hoặc bãi bỏ quy định cũ. Phương pháp này được đa số các nước trên thế giới áp dụng. Ưu điểm của phương pháp này là không đòi hỏi người áp dụng luật phải đối chiếu quy phạm mới với quy phạm cũ để xác định cái nào còn hiệu lực, cái nào đã hết hiệu lực. Phương pháp thứ hai là đưa những sửa đổi vào Hiến pháp mà không loại bỏ những điều khoản, quy định đã mất hiệu lực. Ưu điểm của phương pháp này là cho phép người áp dụng luật thường xuyên bao quát được tất cả các điều khoản, quy định của Hiến pháp trước và Hiến pháp hiện hành, điều này đôi khi cần thiết cho việc áp dụng và giải thích Hiến pháp cũng như cho công tác nghiên cứu.

Thủ tục sửa đổi Hiến pháp được các nước áp dụng theo các cách khác nhau, tuy nhiên có thể chia thủ tục sửa đổi Hiến pháp thành các giai đoạn sau: thực hiện quyền sáng kiến sửa đổi Hiến pháp, Quốc hội/ Nghị viện thông qua những điều sửa đổi, phê chuẩn những sửa đổi đó.

Đa số Hiến pháp trao quyền sáng kiến sửa đổi Hiến pháp cho Quốc hội, Người đứng đầu Nhà nước, Chính phủ và một số lượng nhất định các đại biểu Quốc hội. Ví dụ, theo Điều 235 Hiến pháp Ba Lan ít nhất 1/5 tổng số thành viên của Viện Xâyim, Thượng nghị viện, Tổng thống Ba Lan có quyền sáng kiến sửa đổi Hiến pháp. Hiến pháp Liên Bang Nga (Điều 134) trao quyền sáng kiến sửa đổi Hiến pháp cho Tổng thống Liên bang, Hội đồng Liên bang, Đuma Quốc gia, Chính phủ Liên bang, cơ quan lập pháp của các chủ thể liên bang, ít nhất 1/5 tổng số đại biểu Hội đồng liên bang hoặc Đuma Quốc gia. Hiến pháp Tây Ban Nha (Điều 166 và đoạn 1,2 Điều 87) trao quyền này cho Chính phủ, Thượng nghị viện, Hạ nghị viện và cơ quan lập pháp của Vùng. Hiến pháp của Aixolen chỉ trao quyền này cho Hạ nghị viện.

Hiến pháp của một số nước còn trao quyền sáng kiến sửa đổi Hiến pháp cho một tập thể cử tri. Ví dụ, Điều 71 Hiến pháp Italia trao quyền này cho tập thể không ít hơn 50.000 cử tri. Ở Áo cứ 100.000 hoặc 1/6 tổng số cử tri của 3 bang có quyền sáng kiến sửa đổi Hiến pháp.

Nếu như đối với các đạo luật thường để Quốc hội thông qua chỉ cần quá nửa tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành thì đối với sửa đổi Hiến pháp phải yêu cầu đa số tăng cường tổng số thành viên của Quốc hội (thông thường từ 2/3 trở lên). Đối với những nước Quốc hội gồm hai viện thì sửa đổi Hiến pháp phải được đa số tăng cường của tổng số thành viên của mỗi viện tán thành. Ví dụ, dự thảo sửa đổi Hiến pháp Nhật Bản được Nghị viện chấp thuận khi 2/3 tổng số thành viên của Hạ nghị viện và của Thượng nghị viện biểu quyết tán thành, dự thảo sửa đổi Hiến pháp Ba Lan được chấp thuận khi ít nhất 2/3 số đại biểu Viện Xâyim biểu quyết thông qua với điều kiện phiên họp có sự tham gia của ít nhất là 50% tổng số đại biểu của viện và khi

đa số tuyệt đối thành viên Thượng nghị viện biểu quyết tán thành với điều kiện phiên họp có sự tham gia của ít nhất là 50% tổng số thành viên của Thượng nghị viện. Ở Liên bang Nga, Quốc hội Liên bang chỉ được quyền sửa đổi các chương từ 3 đến 8 và việc sửa đổi phải được sự tán thành của 2/3 tổng số thành viên của Duma Quốc gia và 3/4 tổng số thành viên của Hội đồng liên bang. Việc sửa đổi Hiến pháp Mỹ phải được sự tán thành của 2/3 tổng số thành viên của Hạ nghị viện và của Thượng nghị viện Mỹ.

Giai đoạn tiếp theo của thủ tục sửa đổi Hiến pháp là phê chuẩn. Theo Điều 89 Hiến pháp Cộng hòa Pháp, sau khi Nghị viện Pháp thông qua các điều sửa đổi Hiến pháp, Tổng thống Pháp triệu tập cuộc họp với sự tham dự của các thành viên của cả hai viện để phê chuẩn những sửa đổi đó. Ở Hy Lạp sửa đổi Hiến pháp phải được thông qua bởi hai khóa liên tiếp của Viện đại biểu (Quốc hội), khóa trước thông qua, khóa sau phê chuẩn. Các sửa đổi Hiến pháp Liên bang Nga sau khi được Quốc hội liên bang thông qua phải được sự phê chuẩn của 2/3 tổng số cơ quan lập pháp của chủ thể liên bang mới có hiệu lực. Ở Mỹ những sửa đổi Hiến pháp đòi hỏi sự phê chuẩn của 3/4 số cơ quan lập pháp của các tiểu bang.

Hiến pháp của một số nước còn quy định điều kiện để sửa đổi Hiến pháp. Ví dụ, Điều 139 Hiến pháp Italia quy định chính thể Cộng hòa không thể là đối tượng sửa đổi. Điều 89 Hiến pháp Bồ Đào Nha liệt kê 15 điểm không thể là đối tượng sửa đổi, trong số đó có chính thể Cộng hòa, nguyên tắc phân chia quyền lực, các nguyên tắc bầu cử phổ thông, trực tiếp, bỏ phiếu kín v.v... Đoạn 1 Điều 135 Hiến pháp Liên bang Nga quy định, các điều khoản của chương 1, 2, 9 Hiến pháp liên bang không thể bị sửa đổi bởi Quốc hội Liên bang. Một số Hiến pháp còn quy định quãng thời gian nhất định được phép tiến hành sửa đổi Hiến pháp. Ví dụ, Hiến pháp Hy Lạp năm 1975 (sửa đổi năm 1985) quy định việc sửa đổi hiến pháp chỉ được tiến hành sau 5 năm kể từ khi kết thúc thủ tục sửa đổi lần trước.

### **3. Hủy bỏ Hiến pháp**

Thông thường Hiến pháp bị hủy bỏ khi trong nước diễn ra cuộc cách mạng làm thay đổi chế độ. Tuy nhiên Hiến pháp mới ban hành thường giữ lại một số điều, chương của Hiến pháp cũ với điều kiện những chương, điều này không trái với mục đích của chế độ mới. Hiến pháp cũng có thể bị hủy bỏ trong trường hợp đất nước có biến động sâu sắc về chính trị, kinh tế, xã hội. Ví dụ, khi Liên bang Nga chuyển sang phát triển kinh tế thị trường theo hướng tư bản chủ nghĩa đồng thời chế độ xã hội, chính trị cũng có sự thay đổi sâu sắc thì Hiến pháp 1978 (sửa đổi vào những năm 1989, 1990, 1991) không còn phù hợp nữa. Điều này dẫn đến việc ban hành Hiến pháp mới, Hiến pháp 1993.

## **IV. PHÂN LOẠI HIẾN PHÁP**

Các bản Hiến pháp của các nước trên thế giới bên cạnh những đặc điểm riêng biệt phù hợp với chế độ xã hội, chính trị, đặc điểm dân tộc, trình độ phát triển kinh tế của mỗi nước, còn có những nét tương đồng. Những nét tương đồng này thể hiện ở phạm vi đối tượng điều chỉnh của Hiến pháp, ở hình thức Hiến pháp và một số đặc điểm khác. Những đặc điểm chung, riêng của



các bản Hiến pháp cho phép chúng ta phân loại Hiến pháp để tạo điều kiện thuận lợi cho công tác học tập nghiên cứu. Việc phân loại được tiến hành dựa trên các cơ sở khác nhau.

*a. Theo chế độ xã hội các Hiến pháp được chia thành Hiến pháp tư bản chủ nghĩa và Hiến pháp xã hội chủ nghĩa*

Hiến pháp xã hội chủ nghĩa ra đời sau Hiến pháp tư sản. Hiến pháp xã hội chủ nghĩa thường đề cập đến mục tiêu phát triển của xã hội trong giai đoạn tương lai, thể chế hóa đường lối, chính sách của đảng cầm quyền, khẳng định vai trò lãnh đạo của Đảng cộng sản vì vậy Hiến pháp xã hội chủ nghĩa mang tính cương lĩnh. Hiến pháp xã hội chủ nghĩa mở rộng phạm vi đối tượng điều chỉnh ra các lĩnh vực kinh tế - xã hội, quốc phòng - an ninh, chính sách đối ngoại nhà nước. Hiến pháp xã hội chủ nghĩa quy định nguyên tắc tập trung dân chủ đối với tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước. Các quy định trong Hiến pháp xã hội chủ nghĩa thường mang tính định hướng, tính nguyên tắc vì vậy để áp dụng Hiến pháp vào thực tế cuộc sống, cơ quan nhà nước phải ban hành luật và văn bản dưới luật để cụ thể hóa.

Hiến pháp tư bản chủ nghĩa thường đặt vấn đề sở hữu tư nhân lên hàng đầu. Hiến pháp tư bản chủ nghĩa không đề cập đến vai trò của các đảng chính trị mặc dù trong thực tế các đảng chính trị chi phối mọi hoạt động của nhà nước và xã hội. Nguyên tắc chủ đạo trong tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước của các nước tư bản là nguyên tắc phân chia quyền lực. Ngoài ra các nước tư bản còn vận dụng cơ chế kiểm chế đối trọng nhằm tránh sự lạm dụng quyền hành, tạo ra sự cân bằng quyền lực. Hiến pháp tư bản chủ nghĩa còn quy định những biện pháp nhằm bảo đảm hiệu lực của Hiến pháp, bảo đảm các điều khoản của Hiến pháp được thi hành. Một thiết chế Hiến pháp được thành lập để thực hiện nhiệm vụ này - Tòa án hiến pháp hay Hội đồng bảo hiến.

*b. Theo hình thức chính thể Hiến pháp quân chủ, Hiến pháp cộng hòa*

Hiến pháp quân chủ là Hiến pháp của các nước có chính thể quân chủ nhị nguyên, quân chủ lập hiến. Hiến pháp cộng hòa là Hiến pháp của những nước mang chính thể cộng hòa.

*c. Theo cấu trúc lãnh thổ - Hiến pháp Liên bang, Hiến pháp đơn nhất*

Hiến pháp liên bang thường bao hàm một phần riêng (chương riêng) quy định về việc phân định thẩm quyền giữa nhà nước Liên bang và chủ thể Liên bang, quy định về mối quan hệ giữa nhà nước Liên bang với chủ thể Liên bang. Hiến pháp của nhà nước đơn nhất không có những điều khoản quy định những vấn đề nêu trên.

*d. Theo thời gian ban hành - Hiến pháp cổ điển, Hiến pháp hiện đại*

Hiến pháp cổ điển là những bản Hiến pháp ban hành trước chiến tranh thế giới thứ hai. Đặc điểm của loại Hiến pháp này là phạm vi đối tượng điều chỉnh hẹp, chỉ hạn chế ở tổ chức bộ máy nhà nước và một số quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân trong lĩnh vực chính trị, tự do cá nhân. Ví dụ, Hiến pháp Mỹ năm 1787, Hiến pháp Nauy năm 1814, Hiến pháp Bỉ năm 1831, Hiến pháp Lúcxambua năm 1868, Hiến pháp Mêhicô năm 1917, Hiến pháp áo năm 1920. Hiến pháp hiện đại là những bản Hiến pháp được ban hành sau chiến tranh thế giới lần thứ hai. Đặc điểm của các bản Hiến pháp hiện đại là phạm vi đối tượng điều chỉnh được mở rộng (đặc biệt đối với quyền nghĩa vụ công dân) sang các lĩnh vực kinh tế, xã hội.

*e. Theo hiệu lực - Hiến pháp tạm thời và Hiến pháp lâu dài*

Hiến pháp tạm thời có hiệu lực trong khoảng thời gian nhất định cho đến khi diễn ra một sự kiện nào đó. Ví dụ, Hiến pháp Thái Lan năm 1959 chỉ gồm 20 Điều có hiệu lực cho đến khi Quốc hội lập hiến Thái Lan soạn thảo thông qua bản Hiến pháp mới. Đa số các bản Hiến pháp hiện hành là hiến pháp lâu dài. Hiến pháp lâu dài không quy định thời gian có hiệu lực của Hiến pháp. Hiến pháp lâu dài chỉ hết hiệu lực khi một bản Hiến pháp mới được ban hành thay thế nó.

*g. Theo hình thức - Hiến pháp chuẩn mực và Hiến pháp không chuẩn mực*

Hiến pháp chuẩn mực là Hiến pháp chỉ gồm một văn bản viết điều chỉnh những quan hệ xã hội cơ bản và quan trọng nhất trong các lĩnh vực khác của cuộc sống xã hội và nhà nước.

Hiến pháp không chuẩn mực là Hiến pháp gồm nhiều văn bản hợp thành. Ví dụ, Hiến pháp Thụy Điển, Hiến pháp Phần Lan.

*h. Theo thủ tục sửa đổi - Hiến pháp mềm, Hiến pháp cứng và Hiến pháp đặc biệt cứng*

Hiến pháp mềm là Hiến pháp được sửa đổi bằng cách thông qua đạo luật theo thủ tục thông thường như thông qua các đạo luật khác. Ví dụ, Hiến pháp Anh được sửa đổi bởi Nghị viện Anh bằng cách ban hành đạo luật mới thay thế đạo luật cũ, Tất cả các đạo luật này được thông qua theo thủ tục thông thường như thông qua các đạo luật khác không phải là Hiến pháp. Hiến pháp của Ixraen, NiuDilân và một phần Hiến pháp Ấn Độ thuộc loại này.

Hiến pháp cứng có thủ tục sửa đổi phức tạp hơn. Tính cứng của Hiến pháp nhằm bảo đảm sự ổn định của hiến pháp, bảo đảm tính ổn định của chế độ lập hiến, góp phần củng cố uy tín của Hiến pháp. Để bảo đảm tính cứng của Hiến pháp, các nước áp dụng một số biện pháp như: để sửa đổi hiến pháp đòi hỏi sự đồng ý của đa số tăng cường số thành viên của Quốc hội hoặc đòi hỏi Quốc hội cùng khóa hai lần biểu quyết thông qua. Ví dụ, việc sửa đổi Hiến pháp của Italia phải được Quốc hội cùng khóa 2 lần thảo luận và biểu quyết thông qua, lần sau cách lần đầu là 3 tháng.

Hiến pháp đặc biệt cứng là hiến pháp có thủ tục sửa đổi đặc biệt phức tạp như yêu cầu thành lập Quốc hội lập hiến (Liên bang Nga), yêu cầu sự phê chuẩn của các chủ thể liên bang (Đức, Nga, Mỹ), yêu cầu đưa ra trưng cầu dân ý (Đan Mạch, Nhật Bản, Nga)...

Ngoài ra có một số học giả trong và ngoài nước căn cứ vào hình thức hiến pháp còn chia hiến pháp thành loại hiến pháp thành văn và loại hiến pháp bất thành văn. Trong đó Hiến pháp thành văn là một hay nhiều văn bản viết được nhà nước tuyên bố là đạo luật cơ bản của nhà nước. Hiến pháp không thành văn là tổng thể các văn bản luật, án lệ và tập quán pháp điều chỉnh nền tảng của chế độ xã hội và nhà nước, điều chỉnh tổ chức quyền lực nhà nước, nhưng không được nhà nước tuyên bố là luật cơ bản của nhà nước<sup>(1)</sup>. Theo các học giả này các nước Anh, Ixraen, Niu Dilân không có Hiến pháp thành văn. Thực ra vấn đề phân biệt Hiến pháp Anh là Hiến pháp thành văn hay Hiến pháp không thành văn từ lâu đã được các nhà nghiên cứu Hiến pháp Anh đề cập đến. Đa số các học giả Anh đều không đồng ý với quan điểm cho rằng, Hiến

---

<sup>(1)</sup> Xem: Johnson. N - In search of the Constitution: Reflection on State and Constitution in Britain. Oxford, 1977 P.31.

pháp Anh là Hiến pháp bất thành văn. Theo quan điểm của các học giả này, Hiến pháp Anh thuộc loại hiến pháp không chuẩn, hiến pháp được hiểu theo nghĩa tư liệu chứ không theo nghĩa hình thức<sup>(2)</sup>. Bởi vậy giáo sư người Nga I.U. Tumanốp cho rằng việc phân chia hiến pháp thành văn và hiến pháp không thành văn không mang ý nghĩa khoa học của thời kỳ hiện nay<sup>(3)</sup>. Mặt khác nếu như coi hiến pháp thành văn là một hoặc nhiều văn bản viết hợp thành đạo luật cơ bản của Nhà nước thì hiến pháp không thành văn - xét về mặt ngôn ngữ - phải là hiến pháp không được ghi nhận trong bất cứ văn bản chính thức nào của nhà nước. Theo góc độ này thì ở các nước nơi diễn ra cuộc cách mạng hay đảo chính làm thay đổi thể chế nhà nước sẽ tồn tại hiến pháp không thành văn trong khoảng thời gian cho đến khi nhà nước mới ban hành bản hiến pháp mới. Bởi vì trong khoảng thời gian đó, Nhà nước mới mặc dù không thừa nhận bằng văn bản chính thức nhưng vẫn áp dụng những quy định của bản Hiến pháp cũ, nếu những quy định này không trái với bản chất và mục đích của chế độ mới.

---

<sup>(2)</sup> Xem: *Luật nhà nước của các nước tư bản và các nước được giải phóng* chủ biên B.A.Xtráđúpxi, VE. Trikin. Tiếng Nga, Matxcova 1986, tr.67. *Giáo trình Luật hiến pháp của các nước tư bản*. Nxb Đại học quốc gia Hà Nội 1997, tr.30.

<sup>(3)</sup> Xem: I.U Tumanốp. *Luật Nhà nước tư sản hiện đại*. Matxcova 1987. Tiếng Nga, tr.40.

## *Chương III*

# **CHẾ ĐỘ BẦU CỬ**

### **I. NHỮNG KHÁI NIỆM CƠ BẢN**

#### **1. Bầu cử**

Trong Luật Hiến pháp thuật ngữ “bầu cử” được hiểu là thủ tục thành lập cơ quan nhà nước hay chức danh nhà nước, thủ tục này được thực hiện bởi sự biểu quyết của cử tri (đại cử tri, đại diện cử tri) với điều kiện để bầu một đại biểu (chức danh) phải có từ hai ứng cử viên trở lên.

Định nghĩa trên cho phép phân biệt bầu cử với phương pháp khác thành lập cơ quan nhà nước như bổ nhiệm.

Ngoài những cuộc bầu cử mang tính chất chính trị (thành lập cơ quan nhà nước), bầu cử còn được sử dụng trong tổ chức và hoạt động của một số tổ chức xã hội, chính trị, ví dụ trong tổ chức công đoàn của một số nước, ban lãnh đạo công đoàn được thành lập bằng con đường bầu cử.

Khác với cuộc bầu cử được sử dụng trong tổ chức và hoạt động của các tổ chức xã hội, cuộc bầu cử thành lập cơ quan nhà nước hay một chức danh nhà nước được điều chỉnh bởi Hiến pháp và pháp luật do nhà nước ban hành. Thông thường Nghị viện, cơ quan đại diện của chính quyền địa phương được thành lập bằng con đường bầu cử. Ở một số nước, các cơ quan nhà nước khác như Tổng thống, Chính phủ, Tòa án cũng được thành lập thông qua bầu cử.

#### **2. Quyền bầu cử**

Thuật ngữ “quyền bầu cử” được hiểu là khả năng của công dân được nhà nước bảo đảm tham gia vào bầu cử thành lập các cơ quan nhà nước trung ương và cơ quan chính quyền địa phương. Quyền bầu cử là tổng thể những quyền cụ thể của mỗi công dân, trong đó có quyền bầu cử chủ động và quyền bầu cử bị động.

Quyền bầu cử chủ động là quyền bỏ phiếu. Quyền này có thể là quyền bầu cử phổ thông (không hạn chế), có thể là quyền bầu cử hạn chế (Ví dụ, trong thời chiếm hữu nô lệ chỉ có công dân tự do mới được bỏ phiếu). Quyền bỏ phiếu được sử dụng trong các cuộc bầu cử vào các cơ quan nhà nước trung ương hay cơ quan chính quyền địa phương, trong cuộc trưng cầu dân ý hay thủ tục bãi miễn đại biểu.

Quyền bầu cử bị động là quyền ra ứng cử vào cơ quan nhà nước trung ương hay cơ quan chính quyền địa phương. Quyền này biểu hiện ở khả năng của công dân tự ra ứng cử hoặc đồng ý ra ứng cử (khi được chủ thể khác giới thiệu).

### 3. Chế độ bầu cử

Trong Luật Hiến pháp thuật ngữ “chế độ bầu cử” được hiểu theo hai nghĩa: nghĩa rộng và nghĩa hẹp.

Theo nghĩa rộng, chế độ bầu cử là tổng thể các quan hệ xã hội có trật tự gắn với cuộc bầu cử vào cơ quan nhà nước trung ương và cơ quan chính quyền địa phương. Những quan hệ xã hội này hợp thành trình tự bầu cử.

Định nghĩa trên cho thấy chế độ bầu cử là tổng thể các quan hệ xã hội chứ không phải chỉ riêng có những quan hệ pháp luật, bởi vì không phải tất cả những quan hệ hợp thành chế độ bầu cử được điều chỉnh bởi quy phạm pháp luật. Có những quan hệ được điều chỉnh bởi điều lệ, quy định của các đảng chính trị, các tổ chức xã hội - chính trị. Có những quan hệ được điều chỉnh bởi phong tục, tập quán hay bởi quy phạm đạo đức, thẩm mỹ, v.v... Mặt khác, các quan hệ xã hội gắn với cuộc bầu cử là những quan hệ xã hội có trật tự. Các quan hệ này được hình thành theo một trật tự nhất định: Xác định ngày bầu cử, chia đơn vị bầu cử, thành lập tổ chức (cơ quan) phụ trách bầu cử, lập danh sách cử tri, giới thiệu người ra ứng cử, vận động tranh cử v.v... Tất cả những quan hệ xã hội được hình thành theo trật tự nêu trên lập thành trình tự bầu cử.

Theo nghĩa hẹp, chế độ bầu cử được hiểu là phương pháp phân ghe đại biểu giữa các ứng cử viên dựa trên kết quả biểu quyết của cử tri (đại cử tri, đại diện của cử tri).

Có nhiều phương pháp phân ghe khác nhau được các nước trên thế giới hiện nay áp dụng. Cùng một kết quả biểu quyết của cử tri, nếu áp dụng các phương pháp phân ghe khác nhau sẽ cho các kết quả khác nhau. Nhìn chung chế độ bầu cử hiểu theo nghĩa hẹp rất đa dạng, phức tạp và sẽ được trình bày ở phần sau.

Chế định về chế độ bầu cử là một trong những chế định quan trọng của Luật Hiến pháp. Chế định về chế độ bầu cử là tổng thể những quy phạm luật hiến pháp và các quy định điều chỉnh những quan hệ xã hội gắn với cuộc bầu cử vào cơ quan nhà nước trung ương và cơ quan chính quyền địa phương. Các quy phạm pháp luật này chứa đựng trong hiến pháp, pháp luật về bầu cử. Đôi khi pháp luật bầu cử còn bao hàm quy phạm của một số ngành luật khác như Luật Hành chính, Luật Hình sự, Luật Lao động.

Tất cả các quy phạm pháp luật, các quy định điều chỉnh các quan hệ xã hội gắn với cuộc bầu cử được chia thành ba nhóm sau:

*a. Nhóm thứ nhất*, gồm tổng thể những quy phạm pháp luật điều chỉnh thủ tục trao cho công dân quyền bầu cử.

*b. Nhóm thứ hai*, gồm tổng thể những quy phạm pháp luật, những quy định điều chỉnh việc tổ chức, tiến hành cuộc bầu cử.

*c. Nhóm thứ ba*, gồm những nguyên tắc, quy định của pháp luật điều chỉnh cách thức xác định kết quả và phương pháp phân ghe đại biểu.

Như vậy, các quy phạm pháp luật, các quy định của nhóm 1 và 2 điều chỉnh chế độ bầu cử ở

ngĩa rộng, còn các quy phạm pháp luật của nhóm 3 điều chỉnh chế độ bầu cử ở nghĩa hẹp.

## II. CÁC NGUYÊN TẮC BẦU CỬ

Các nguyên tắc bầu cử là các nguyên tắc được áp dụng cho quyền bầu cử chủ thể (quyền bầu cử chủ động và quyền bầu cử bị động). Nguyên tắc bầu cử là điều kiện được quy định bởi pháp luật bầu cử của mỗi nước, mà việc thực hiện và tuân thủ quy định đó trong quá trình bầu cử quyết định tính hợp pháp của cuộc bầu cử.

Các nước trên thế giới áp dụng các nguyên tắc bầu cử sau: phổ thông, bình đẳng, tự do, trực tiếp (gián tiếp) và bỏ phiếu kín.

### 1. Nguyên tắc phổ thông

Hiến pháp của mọi nước đều tuyên bố nguyên tắc phổ thông là một trong những nguyên tắc cơ bản của chế độ bầu cử. Nội dung của nguyên tắc phổ thông là mọi công dân đến tuổi trưởng thành được trao quyền bầu cử trừ những người mất trí hay những người bị tước quyền bầu cử trên cơ sở của pháp luật.

Trước hết để có quyền bầu cử đòi hỏi cá nhân phải là công dân nước sở tại. Pháp luật bầu cử của đa số các nước chỉ trao quyền bầu cử cho công dân nước mình. Bên cạnh đó, pháp luật bầu cử của một số nước còn quy định cơ sở và thời gian nhập quốc tịch đối với công dân nước ngoài đã nhập quốc tịch nước sở tại. Ví dụ, ở Argentina những công dân nước ngoài ra nhập quốc tịch Argentina sau ba năm mới có quyền bầu cử; ở Tuynizi sau 4 năm; ở Thái Lan công dân đó không có quyền bầu cử.

Các nước thuộc khối thị trường chung châu Âu như Anh, Đức, Italia, Tây Ban Nha, Pháp trao quyền bỏ phiếu cho công dân của các nước thuộc khối thị trường chung châu Âu trong cuộc bầu cử vào các cơ quan chính quyền địa phương.

Ngoài ra, phạm vi những công dân có quyền bầu cử còn bị hạn chế bởi cái gọi là điều kiện riêng. Có những điều kiện sau:

*Điều kiện tuổi*, theo quy định của pháp luật bầu cử công dân phải đạt một độ tuổi nhất định mới có quyền bầu cử. Theo thống kê của Liên minh quốc hội thế giới, năm 1992 trong số 150 quốc gia (tổng số 186) có 109 quốc gia quy định quyền bầu cử cho công dân đủ từ 18 tuổi trở lên; Brazil, Cu Ba, Iran, Nicaragua quy định điều kiện tuổi là 16; Indônêxia là 17 tuổi; Nhật Bản, Thái Lan là 20 tuổi; Côoét, Malaixia, Maroc là 21 tuổi.

Đối với quyền bầu cử bị động (quyền ứng cử) điều kiện tuổi thường cao hơn - 21 tuổi đối với ứng cử viên đại biểu Duma Quốc gia Liên bang Nga, Hội đồng dân tộc Áo, Quốc hội Bungari, Venêxuêla; 23 tuổi đối với ứng cử viên đại biểu Hạ nghị viện Rumani; 25 tuổi Hạ nghị sĩ Mỹ, Nhật Bản; 30 tuổi - Thượng nghị sĩ Mỹ, Nhật Bản; 35 tuổi - Thượng nghị sĩ Philippin. Bên cạnh đó có nước quy định điều kiện tuổi đối với ứng cử viên tương đối thấp. Ví dụ, điều kiện tuổi đối với ứng cử viên đại biểu Viện Bundextác (Hạ viện) Đức là 18.

*Điều kiện cư trú*, theo điều kiện này công dân phải sống tại một nơi trong một thời gian

nhất định mới có quyền bầu cử. Ở Camerun, Mêhicô, Pháp điều kiện cư trú đối với mọi cuộc bầu cử là 6 tháng, tức là công dân phải sống ở xã, công xã (đơn vị hành chính cơ sở) ít nhất là 6 tháng trước ngày bầu cử mới có quyền bầu cử. Ở Canada điều kiện cư trú là 12 tháng.

Điều kiện cư trú đối với ứng cử viên thường cao hơn - 5 năm đối với ứng cử viên Hạ nghị sĩ và Thượng nghị sĩ Mỹ. Xu thế hiện nay cho thấy các nước dần bãi bỏ điều kiện này, Ví dụ, Cộng hòa Liên bang Đức, Hy Lạp, Italia, Tây Ban Nha.

*Điều kiện văn hóa*, chỉ những công dân có trình độ văn hóa nhất định mới có quyền bầu cử. Ngày nay đa số các nước đã bãi bỏ điều kiện này, tuy nhiên theo pháp luật bầu cử của một số nước như Côoét, Cộng hòa Tôgô, Thái Lan không trao quyền bầu cử cho những công dân không biết chữ.

*Điều kiện vật chất* đối với cử tri được quy định ở thời kỳ đầu của chế độ lập hiến, ngày nay đã bị bãi bỏ. Đối với ứng cử viên thì có nước quy định để ứng cử ứng cử viên phải đóng một khoản tiền nhất định, khoản tiền này sẽ được trả lại trong trường hợp ứng cử viên thu được một số lượng phiếu nhất định của cử tri trong cuộc bầu cử. Ví dụ, ở Pháp cử viên vào Hạ nghị viện phải đóng 1000 Phờ răng tiền cược, số tiền này sẽ được trả lại nếu ứng cử viên thu được ít nhất 5% số phiếu cử tri ở một trong hai vòng bỏ phiếu. Ở Anh số tiền cược là 500 bảng đối với ứng cử viên Hạ nghị viện, số tiền này sẽ được trả lại nếu ứng cử viên thu được không ít hơn 5% số phiếu cử tri của đơn vị mình ra ứng cử.

*Điều kiện đạo đức* được áp dụng ở một số nước. Ví dụ, Điều 75 Hiến pháp Uruguay quy định công dân phải có đạo đức tốt mới có quyền bầu cử, Điều 48 Hiến pháp Italia quy định khả năng tước quyền bầu cử của công dân trong trường hợp có hành vi không xứng đáng, ở Mêhicô những công dân sử dụng thuốc phiện không có quyền bầu cử, ở Hà Lan những công dân bị tước quyền phụ huynh không có quyền bầu cử.

Ngoài ra, một số nước còn quy định những nhà tu hành không có quyền bầu cử, ở Iran công dân không theo đạo Hồi (Islam) không có quyền bầu cử vào Nghị viện

## **2. Nguyên tắc bình đẳng**

Nguyên tắc bình đẳng tạo cho mọi cử tri khả năng như nhau tác động lên kết quả cuối cùng của cuộc bầu cử. Nguyên tắc này là một trong những biểu hiện quan trọng nhất của sự bình quyền của công dân. Nội dung của nguyên tắc bình đẳng là mỗi cử tri có một phiếu bầu đối với một cuộc bầu cử và giá trị phiếu bầu như nhau không phụ thuộc vào giới tính, địa vị xã hội, sắc tộc, tôn giáo v.v...

Trái với nguyên tắc bình đẳng là nguyên tắc đa phiếu được áp dụng ở một số nước trước đây. Ví dụ, trước năm 1950 trong cuộc bầu cử Nghị viện Anh những công dân tốt nghiệp đại học có hai phiếu bầu, một ở nơi cư trú, một ở nơi đã từng học. Ngoài ra cử tri nào có bất động sản ở nơi khác ngoài nơi cư trú cũng được thêm phiếu bầu.

Nguyên tắc bầu cử phân loại cũng thể hiện sự bất bình đẳng. Theo nguyên tắc này cử tri

được chia thành các nhóm khác nhau theo sắc tộc, màu da, tín ngưỡng và mỗi nhóm được ấn định một lượng đại biểu nhất định. Chế độ bầu cử này cách đây không lâu được áp dụng ở Nam Phi và chỉ được bãi bỏ sau khi ông Nensxon Mandela lên nắm quyền. Một số nước áp dụng nguyên tắc ngoại lệ nhằm mục đích bảo đảm cho một số nhóm người trong xã hội có đại diện của mình trong cơ quan dân cử. Những nhóm người này có thể là các dân tộc thiểu số, phụ nữ, tôn giáo v.v... Ví dụ, ở Băngladét trong số 330 ghế đại biểu quốc hội có 30 ghế dành riêng cho phụ nữ do Quốc hội trực tiếp bầu; ở Butan trong số 150 ghế đại biểu Quốc hội có 10 ghế dành cho đại diện của nhà thờ<sup>(1)</sup>. Ở Pháp 32 trong số 577 ghế đại biểu Quốc hội (Hạ nghị viện) dành cho lãnh thổ hải ngoại, các liên vùng địa phương và các vùng hải ngoại.

### **3. Nguyên tắc bầu cử tự do, bỏ phiếu bắt buộc**

Nguyên tắc bầu cử tự do có nghĩa là cử tri tự quyết định có tham gia vào quá trình bầu cử hay không và nếu tham gia thì ở mức độ nào. Nguyên tắc bầu cử tự do có thể được quy định trong pháp luật về bầu cử hoặc có thể không. Tuy nhiên, nguyên tắc bầu cử phổ thông và bầu cử tự do đôi khi bị cái gọi là sự tẩy chay bầu cử làm tổn hại. Nguyên nhân của việc cử tri tẩy chay bầu cử là đường lối, chính sách của Chính phủ không đáp ứng được sự mong đợi của nhân dân. Nhằm hạn chế cử tri tẩy chay bầu cử một số nước quy định bỏ phiếu bắt buộc, tức là quy định nghĩa vụ pháp lý của cử tri phải tham gia bỏ phiếu. Ai vi phạm nghĩa vụ này sẽ tùy theo mức độ sẽ bị khiển trách, cảnh cáo, xử phạt hành chính hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự. Ví dụ, đoạn 2 Điều 48 Hiến pháp Italia 1947 quy định “Bỏ phiếu là nghĩa vụ của công dân”. Tuy nhiên, pháp luật bầu cử Italia chỉ áp dụng biện pháp chế tài mang tính đạo đức đối với những cử tri vi phạm nghĩa vụ bỏ phiếu; ở Bỉ cử tri không đi bỏ phiếu sẽ bị cảnh cáo và phạt tiền từ 1 đến 3 Frăng, nếu tái diễn lần thứ hai trong vòng 6 năm thì sẽ bị phạt tiền từ 3 đến 35 Frăng; ở Argentina cử tri không đi bỏ phiếu không những bị phạt 20 đôla mà còn bị tước quyền đảm nhận các chức vụ nhà nước trong thời hạn 3 năm; ở Hy Lạp, Thổ Nhĩ Kỳ, cử tri không đi bỏ phiếu mà không có lý do chính đáng sẽ bị phạt tù từ 1 tháng đến 1 năm.

### **4. Nguyên tắc bầu cử trực tiếp, gián tiếp**

Trong quá trình bầu cử, cử tri tự do thể hiện ý chí nguyện vọng của mình. Nếu sự thể hiện ý chí nguyện vọng này được tiến hành trực tiếp, tức là cử tri trực tiếp bầu người đại diện vào cơ quan dân cử hay một chức danh nhà nước thì nguyên tắc này được gọi là nguyên tắc bầu cử trực tiếp.

Nguyên tắc bầu cử trực tiếp được các nước áp dụng rộng rãi trong cuộc bầu cử vào Quốc hội (đối với những nước có Quốc hội một viện), vào Hạ nghị viện (đối với những nước có Quốc hội hai viện). Một số nước áp dụng Nguyên tắc bầu cử trực tiếp cho cuộc bầu cử vào Thượng nghị viện (Ba Lan, Italia, Mỹ), Người đứng đầu nhà nước (Ba Lan, Bungari, Nga, Pháp, Philípín), Người đứng đầu chính phủ (Ixraen). Nguyên tắc bầu cử trực tiếp còn được áp dụng

---

<sup>(1)</sup>Xem: Nghị viện của các nước trên thế giới - Ủy ban đối ngoại Quốc hội, H.1995, tr.25-30.



cho cuộc bầu cử vào cơ quan chính quyền địa phương. Trái với nguyên tắc bầu cử trực tiếp là nguyên tắc bầu cử gián tiếp. Theo nguyên tắc này, cử tri không trực tiếp bầu ra người đại diện cho mình mà bầu ra thành viên của Tuyển cử đoàn, sau đó Tuyển cử đoàn mới bầu ra cơ quan đại diện hay chức danh nhà nước. Bầu cử gián tiếp có thể qua hai cấp như bầu Tổng thống Mỹ, Thượng nghị viện Pháp, hoặc bầu qua ba cấp như bầu Quốc hội Trung Quốc (Đại hội đại biểu nhân dân toàn Trung Quốc).

### **5. Nguyên tắc bỏ phiếu kín**

Nguyên tắc bỏ phiếu kín thể hiện ở việc loại trừ sự theo dõi và kiểm soát từ bên ngoài sự thể hiện ý chí (sự bỏ phiếu) của cử tri. Mục đích của nguyên tắc này là nhằm bảo đảm tự do đầy đủ sự thể hiện ý chí của cử tri. Ở Pháp nguyên tắc bỏ phiếu kín được pháp luật bầu cử quy định từ năm 1789 nhưng mãi cho đến năm 1817 mới được áp dụng trong thực tế bầu cử. Nước Anh áp dụng nguyên tắc bỏ phiếu kín cho các cuộc bầu cử từ năm 1872.

## **III. TỔ CHỨC VÀ TRÌNH TỰ TIẾN HÀNH CUỘC BẦU CỬ**

Cuộc bầu cử là một trong những hình thức hoạt động xã hội - chính trị quan trọng của công dân của mọi nước trên thế giới. Bầu cử thu hút sự tham gia của đông đảo cử tri đại diện cho các giai cấp, tầng lớp, tôn giáo, giới tính v.v... Bởi vậy, để đạt được kết quả các cuộc bầu cử phải được tiến hành có tổ chức, theo trình tự nhất định. Các cuộc bầu cử được tiến hành theo trình tự sau.

### **1. Xác định ngày bầu cử**

Để tiến hành một cuộc bầu cử trước hết phải xác định ngày bầu cử. Hiến pháp và luật bầu cử của đa số các nước chỉ quy định thời hạn chung cho các cuộc bầu cử, còn ngày bầu cử cụ thể do cá nhân hoặc cơ quan có thẩm quyền xác định. Ví dụ, Điều 17 hiến pháp cộng hòa Xéc năm 1992 quy định: “Cuộc bầu cử vào hai viện của Nghị viện được tiến hành trong khoảng thời gian, trước 30 ngày kể từ ngày kết thúc nhiệm kỳ của Nghị viện và kết thúc vào ngày kết thúc nhiệm kỳ của Nghị viện. Trường hợp viện Đại biểu (Hạ nghị viện) bị giải thể thì cuộc bầu cử được tiến hành trong thời hạn 60 ngày kể từ ngày giải thể viện”. Theo điểm c đoạn 1 Điều 63 Hiến pháp, Tổng thống nước Cộng hòa Ấn Độ định cụ thể ngày bầu cử.

Ngoài ra Hiến pháp, luật bầu cử của các nước còn quy định ngày bầu cử phải được tiến hành vào ngày chủ nhật hay ngày lễ. Ví dụ, theo đoạn 3 Điều 26 Đạo luật Liên bang Áo năm 1970, ngày bầu cử Hội đồng dân tộc phải được tiến hành vào ngày chủ nhật hoặc ngày nghỉ chung nào đó.

Nước Mỹ là nước duy nhất xác định ngày bầu cử một lần cho mãi về sau. Các cuộc bầu cử vào Quốc hội Mỹ, Tổng thống Mỹ vào cơ quan tự quản địa phương được tiến hành vào ngày thứ ba sau ngày thứ hai đầu tiên của tháng 11 của những năm chẵn tức là khoảng từ ngày 2 đến ngày 8 tháng 11.

### **2. Thành lập đơn vị bầu cử**

Đơn vị bầu cử là một đơn vị địa dư có số dân cư (cử tri) nhất định được bầu một số lượng

đại biểu nhất định.

Các đơn vị bầu cử được thành lập trên cơ sở luật định hay bởi chính quyền trung ương. Thông thường đơn vị bầu cử là đơn vị hành chính lãnh thổ (tỉnh, thành phố, vùng), đôi khi đơn vị bầu cử là lãnh thổ chủ thể của Liên bang, hay lãnh thổ của nhiều đơn vị hành chính lãnh thổ. Trường hợp trong cuộc bầu cử không thành lập các đơn vị bầu cử thì cả nước là một đơn vị bầu cử. Ví dụ, ở Ixraen trong cuộc bầu cử vào Nghị viện cả nước Ixraen là một đơn vị bầu cử.

Đơn vị bầu cử có một ghế đại biểu là đơn vị được bầu một đại biểu. Đơn vị bầu cử có nhiều ghế đại biểu là đơn vị được bầu hai đại biểu trở lên.

Việc phân chia đơn vị bầu cử có ý nghĩa chính trị quan trọng, bởi vì nó có thể tác động trực tiếp đến kết quả bầu cử. Về nguyên tắc, các đơn vị bầu cử được thành lập sao cho bảo đảm sự cân bằng lá phiếu cử cử tri, tức là bảo đảm tôn trọng nguyên tắc bình đẳng. Điều đó có nghĩa là những đơn vị có một ghế đại biểu phải có số dân như nhau. Vì số cử tri trên cùng một số dân ở các đơn vị bầu cử không bằng nhau, do đó để bảo đảm nguyên tắc bình đẳng, có thể lấy số cử tri làm cơ sở để tính định mức bầu cử và phân bổ số lượng đại biểu cho các đơn vị bầu cử. Tuy nhiên có rất ít nước áp dụng phương pháp này, bởi vì đại biểu đại diện không chỉ cho cử tri của địa phương ở đơn vị bầu cử mà còn cho toàn bộ nhân dân.

Đối với các đơn vị bầu cử có nhiều ghế đại biểu, nếu số lượng đại biểu được bầu của các đơn vị bầu cử đó bằng nhau thì số dân phải bằng nhau. Trường hợp các đơn vị bầu cử có số lượng đại biểu khác nhau thì số lượng đại biểu phải tỷ lệ với số dân của đơn vị bầu cử. Trong trường hợp này biểu hiện sự không bình đẳng. Ví dụ, có hai đơn vị bầu cử A và B tương ứng với số dân là 1 vạn và 3 vạn, định mức bầu cử là 1 đại biểu trên 1 vạn dân. Như vậy cử tri ở đơn vị bầu cử A được bầu một đại diện trong khi đó cử tri ở đơn vị bầu cử B được bầu 3 đại diện. Nói cách khác, lá phiếu của cử tri ở đơn vị bầu cử B có giá trị gấp 3 lần lá phiếu của đơn vị bầu cử A.

Để khắc phục hạn chế trên các nước áp dụng chế độ bầu cử hỗn hợp<sup>(1)</sup>

### **3. Khu vực bỏ phiếu**

Mỗi đơn vị bầu cử được chia thành các khu vực bỏ phiếu. Khu vực bỏ phiếu là đơn vị địa dư thống nhất lượng cử tri nhất định, nơi cử tri tiến hành bỏ phiếu bầu đại diện. Việc chia khu vực bỏ phiếu mang ý nghĩa kỹ thuật thuần túy nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho cử tri thực hiện quyền bầu cử của mình. Các nước tiến hành chia đơn vị bầu cử thành các khu vực bỏ phiếu theo các phương pháp khác nhau. Ví dụ, ở Pháp mỗi khu vực bỏ phiếu là một đơn vị hành chính lãnh thổ cơ sở; ở Tây Ban Nha mỗi xã được chia thành nhiều khu vực bỏ phiếu, mỗi khu vực bỏ phiếu có từ 500 đến 2000 cử tri.

### **4. Các tổ chức phụ trách bầu cử**

Để tổ chức cuộc bầu cử, các nước thành lập các tổ chức phụ trách bầu cử, thường gọi là ủy

---

<sup>(1)</sup>Xem: Vũ Hồng Anh "Chế độ bầu cử của một số nước trên thế giới", Nxb. Chính trị quốc gia H, 1997, tr.116.

ban. Có các loại tổ chức phụ trách bầu cử sau: Tổ chức bầu cử trung ương, tổ chức phụ trách bầu cử ở đơn vị bầu cử, tổ chức phụ trách bầu cử ở khu vực bỏ phiếu.

a. Tổ chức phụ trách bầu cử ở khu vực bỏ phiếu có nhiệm vụ lập danh sách cử tri (nếu không lập thì hiệu đính), tổ chức việc bầu cử và xác định kết quả kiểm phiếu ở khu vực bỏ phiếu. Thành viên của tổ chức này được thành lập bằng con đường bổ nhiệm. Ví dụ, ở Áo, Tỉnh trưởng bổ nhiệm các thành viên của cơ quan phụ trách bầu cử ở khu vực bỏ phiếu; ở Mêhicô, các thành viên này do ủy ban phụ trách bầu cử ở đơn vị bầu cử bổ nhiệm.

b. Tổ chức phụ trách bầu cử ở đơn vị bầu cử có nhiệm vụ phối hợp và giám sát hoạt động của các tổ chức phụ trách bầu cử ở khu vực bỏ phiếu, lập và đăng ký danh sách ứng cử viên của đơn vị bầu cử, bảo đảm quá trình vận động tranh cử, xác định kết quả bầu cử trong đơn vị bầu cử. Thành viên của tổ chức này cũng được bổ nhiệm bởi tổ chức hoặc quan chức cấp trên. Ví dụ, ở Mêhicô các thành viên của ủy ban phụ trách bầu cử ở đơn vị bầu cử do ủy ban bầu cử liên bang bổ nhiệm.

c. Tổ chức bầu cử trung ương có nhiệm vụ lãnh đạo cuộc bầu cử trong phạm vi cả nước. Tổ chức này đóng vai trò đặc biệt quan trọng. Hiến pháp của một số nước quy định thành lập tổ chức độc lập - Ủy ban bầu cử trung ương để lãnh đạo toàn bộ công tác bầu cử trong cả nước (Ấn Độ, Malaixia, Liên bang Nga, Philíppin...). Tổ chức này được thành lập bằng con đường bổ nhiệm nhằm bảo đảm tính độc lập trước cơ quan lập pháp và hành pháp. Tuy nhiên, pháp luật bầu cử của nhiều nước lại quy định thành lập tổ chức bầu cử trung ương với thành phần gồm đại diện của cơ quan lập pháp, hành pháp và đại diện của các tổ chức xã hội - chính trị, các đảng chính trị tham gia tranh cử. Ví dụ, Hiến pháp Mêhicô năm 1919 (sửa đổi năm 1989) quy định thành lập Ủy ban bầu cử liên bang với thành phần gồm đại diện của Quốc hội Mêhicô (Hạ viện cử 1, Thượng viện cử 2 đại diện), đại diện của các đảng tham gia tranh cử (mỗi đảng được cử 1), 6 thành viên do Nghị viện cử, 5 thành viên do Tổng thống bổ nhiệm. Đứng đầu Ủy ban là Bộ trưởng Bộ Nội vụ.

## **5. Lập danh sách cử tri**

Để thực hiện quyền bầu cử của mình, công dân phải đăng ký, ghi tên vào danh sách cử tri. Việc lập danh sách cử tri không những nhằm mục đích bảo đảm quyền bầu cử của công dân, mà còn ngăn chặn hiện tượng gian lận trong bầu cử. Có hai phương pháp lập danh sách cử tri: Bắt buộc và tự nguyện.

a. Phương pháp bắt buộc - danh sách cử tri do cơ quan nhà nước hay tổ chức phụ trách bầu cử ở khu vực bỏ phiếu lập. Phương pháp này được áp dụng ở các nước Anh, Áo, Balan, Canada, Đức, Liên bang Nga, Thụy Điển... Phương pháp bắt buộc còn được chia thành hai loại danh sách cử tri thường xuyên và danh cử tri tạm thời.

+ Danh sách cử tri thường xuyên là danh sách được lập hàng năm không phụ thuộc vào năm đó có tiến hành bầu cử vào cơ quan nhà nước trung ương hay cơ quan chính quyền địa

phương hay không. Qua việc lập danh sách cử tri thường xuyên này, chính quyền nước sở tại kiểm soát được số dân nhập cư tại các địa phương. Các nước Đức, Italia, Thụy Điển... áp dụng phương pháp này.

+ Danh sách cử tri tạm thời là danh sách được lập vào những năm tiến hành cuộc bầu cử. Trước mỗi cuộc bầu cử, các cơ quan có thẩm quyền mới tiến hành lập danh sách cử tri và danh sách này cũng không còn giá trị khi cuộc bầu cử kết thúc. Nước Anh, Canada áp dụng phương pháp này.

b. Phương pháp tự nguyện được áp dụng ở Mỹ, Pháp. Ở các nước này cử tri mang theo giấy tờ tùy thân đến cơ quan có thẩm quyền để đăng ký tham gia bỏ phiếu.

Để bảo đảm quyền bầu cử của công dân, pháp luật bầu cử của các nước đều quy định quyền của cử tri, khi phát hiện sai sót trong danh sách cử tri, khiếu nại lên cơ quan lập danh sách cử tri. Trường hợp cử tri không đồng ý với quyết định của cơ quan lập danh sách cử tri, khiếu nại lên tòa án.

## **6. Đưa người ra ứng cử**

Đưa người ra ứng cử là giai đoạn quan trọng trong tiến trình bầu cử, bởi vì cử tri chỉ được chọn bầu trong số những ứng cử viên làm đại diện cho mình. Nói cách khác, chính giai đoạn này xác định phạm vi nhất định những cá nhân mà trong số đó sẽ bầu ra đại biểu của cơ quan dân cử trung ương hay địa phương và các chức danh nhà nước khác như Tổng thống, Thủ tướng v.v...

Hiện nay trên thế giới phổ biến một số phương pháp đưa người ra ứng cử sau:

### *a. Tự ứng cử*

Ở Pháp, cá nhân có nguyện vọng ứng cử đại biểu Quốc hội (Hạ nghị viện) chỉ cần làm đơn gửi tổ chức phụ trách bầu cử ở đơn vị bầu cử. Trong đơn ghi rõ tên, tuổi, nơi sinh, nơi cư trú, nghề nghiệp và những thông tin tương tự về ứng cử viên dự khuyết của mình. Kèm theo đơn có giấy cam đoan của ứng cử viên dự khuyết đồng ý tham gia với tư cách này và một khoản tiền đặt cược 1.000 Frãng.

### *b. Ứng cử viên được đề cử bởi nhóm cử tri*

Ở Anh, cá nhân muốn ứng cử vào Viện bình dân (Hạ nghị viện) phải thu được chữ ký của ít nhất 10 cử tri tại đơn vị bầu cử và phải nộp 500 bảng tiền cược. Ở Bỉ mỗi ứng cử viên vào Viện đại biểu (Hạ nghị viện) phải thu được từ 200 đến 500 chữ ký của cử tri (tùy thuộc lãnh thổ của đơn vị bầu cử), ứng cử viên vào Viện Nguyên lão (Thượng nghị viện) phải được sử dụng ủng hộ của ít nhất 100 cử tri tại đơn vị bầu cử.

*c. Ứng cử viên được đề cử bởi đảng chính trị hay tổ chức xã hội - chính trị*

Ở Liên bang Nga, một nửa số đại biểu Viện Duma quốc gia (225 đại biểu) được bầu theo danh sách của các đảng chính trị và các tổ chức xã hội - chính trị. Ở Đức, ngoài những ứng cử viên do các đảng chính trị đề cử còn có ứng cử viên do nhóm cử tri đề cử. Nếu như ở Nga các đảng chính trị được đề cử không hạn chế số ứng cử viên thì pháp luật bầu cử Đức chỉ cho phép mỗi đảng được đề cử một ứng cử viên cho một đơn vị bầu cử.

Một dạng đặc biệt của phương pháp thứ ba có tên gọi là Praimeris. Praimeris là phương pháp đề cử ứng cử viên dựa vào ý kiến của cử tri và được áp dụng phổ biến ở Mỹ<sup>(1)</sup>.

## **7. Vận động bầu cử**

Giai đoạn này là một giai đoạn quan trọng trong tiến trình bầu cử, bởi vì chính giai đoạn này phân nhiều quyết định sự thành, bại của ứng cử viên và của các đảng chính trị tham gia tranh cử. Pháp luật về bầu cử của đa số các nước quy định nhà nước trang trải một phần kinh phí vận động bầu cử cho các ứng cử viên, các đảng chính trị. Phần lớn kinh phí vận động tranh cử do các ứng cử viên, các đảng chính trị tự lo liệu. Đồng thời pháp luật về bầu cử của các nước quy định giới hạn tối đa số tiền mà mỗi ứng cử viên, mỗi đảng chính trị được phép chi cho cuộc bầu cử. Ví dụ, ở Ấn Độ giới hạn tối đa số tiền mà ứng cử viên được phép chi cho cuộc vận động bầu cử từ 50 nghìn đến 150 nghìn Rupee (các bang quy định khác nhau); ở Liên bang Nga, ứng cử viên vào chức danh Tổng thống Liên bang Nga được phép chi cho cuộc vận động bầu cử không quá 25 nghìn lần mức lương tối thiểu, tức là quãng hơn 3 tỷ rúp (thời điểm năm 1996). Theo luật bầu cử Mỹ, mỗi ứng cử viên vào Quốc hội Mỹ được phép nhận tiền quyên góp của mỗi cá nhân không quá 1.000 đôla, của mỗi pháp nhân không quá 5.000 đô la. Tuy nhiên số tiền thực chi cho cuộc vận động tranh cử của các ứng cử viên và các đảng chính trị lớn hơn rất nhiều so với số tiền mà luật hạn chế. Ví dụ, trong cuộc bầu cử lập pháp năm 1994, hai đảng Dân chủ và Cộng hòa đã chi cho cuộc bầu cử 892 triệu đôla.

Ngoài ra pháp luật về bầu cử của các nước còn cho phép các ứng cử viên, các đảng chính trị sử dụng phương tiện thông tin đại chúng của nhà nước để tuyên truyền, vận động tranh cử. Ví dụ, ở Áo, Đức mỗi đảng được sử dụng truyền hình truyền thanh của nhà nước để tuyên truyền, vận động bầu cử với thời gian tỷ lệ với số lượng đại biểu của đảng đó ở Nghị viện. Ở Liên bang Nga các đảng chính trị được sử dụng phương tiện thông tin đại chúng của nhà nước (phát thanh, truyền hình) với thời gian như nhau và do ủy ban bầu cử trung ương phân bổ. Ở Italia một ủy ban đặc biệt của Nghị viện gồm đại diện của các đoàn Nghị sĩ sẽ quy định cụ thể thời gian, hình thức truyền hình, hộp báo, đối thoại trực tiếp giữa các ứng cử viên, giữa đại diện của các đảng chính trị.

---

<sup>(1)</sup>Xem: Vũ Hồng Anh. *Sđd*, tr.56.

## **8. Bỏ phiếu**

Bỏ phiếu kín là một trong những bảo đảm quan trọng của sự tự do thể hiện nguyện vọng của cử tri. Thủ tục bỏ phiếu được pháp luật bầu cử của các nước (theo những thể thức khác nhau) điều chỉnh tương đối cụ thể. Một điểm chung cho các nước là pháp luật bầu cử quy định nguyên tắc bỏ phiếu kín và chỉ có những cá nhân có tên trong danh sách cử tri mới có quyền đi bỏ phiếu. Khi đến phòng bỏ phiếu, cử tri phải xuất trình giấy tờ tùy thân hoặc thẻ cử tri do nhân viên phụ trách bầu cử, đồng thời nhận phiếu bầu. Cử tri viết phiếu trong phòng kín sau đó gấp lại hoặc cho vào phong bì dán lại rồi ra ngoài tự tay bỏ vào thùng phiếu.

Pháp luật về bầu cử của các nước còn quy định việc bỏ phiếu của những cử tri trong ngày bầu cử không ở nơi mình đã đăng ký vào danh sách cử tri. Ví dụ, ở Mêhicô nơi cuộc bầu cử vào Nghị viện và bầu cử Tổng thống được tiến hành đồng thời trong một ngày. Trong ngày bỏ phiếu, cử tri nào đi nơi khác, không thể bỏ phiếu tại nơi mình đã ghi tên trong danh sách cử tri thì chỉ có quyền bỏ phiếu cho ứng cử viên thuộc đơn vị bầu cử của mình. Ví dụ, thành phố X là một đơn vị bầu cử, nơi cử tri A cư trú và đăng ký vào danh sách cử tri. Trong ngày bầu cử, cử tri A không ở khu vực bỏ phiếu của mình nhưng trong phạm vi thành phố X thì vẫn có quyền tham gia vào cuộc bầu cử vào Nghị viện và cuộc bầu cử Tổng thống. Nếu cử tri A ở ngoài phạm vi thành phố X thì A chỉ có quyền tham gia vào cuộc bầu cử Tổng thống (đối với cuộc bầu cử Tổng thống cả nước là một đơn vị bầu cử).

Pháp luật về bầu cử của Anh, Đức cho phép những cử tri nói trên được bỏ phiếu theo đường bưu điện. Pháp luật về bầu cử của Pháp còn cho phép bỏ phiếu theo sự ủy quyền. Theo quy định của pháp luật, những cá nhân sau đây có quyền làm giấy ủy quyền cho người khác bỏ phiếu thay mình: Những công dân Pháp trong ngày bầu cử đang ở nước ngoài; cử tri đi công tác hay vì lý do nào đó không có mặt tại khu vực bỏ phiếu, nơi đã ghi tên trong danh sách cử tri; cử tri vì lý do sức khỏe không thể đến nơi đặt hòm phiếu để bỏ phiếu.

Cá nhân được ủy quyền sẽ được ghi tên vào danh sách cử tri của khu vực bỏ phiếu tương ứng. Mỗi cá nhân được phép nhận không nhiều hơn hai giấy ủy quyền. Giấy ủy quyền có thể bị hủy bỏ và làm lại. Trường hợp người ủy quyền bị chết hay bị tước quyền bầu cử thì giấy ủy quyền sẽ bị hủy bỏ.

## **9. Kiểm phiếu và xác định kết quả bầu cử**

Sau khi cuộc bỏ phiếu kết thúc, các tổ chức phụ trách bầu cử ở khu vực bỏ phiếu lập tức tiến hành việc kiểm phiếu. Việc kiểm phiếu được tiến hành công khai. Trước hết phải xác định số lượng cử tri ở khu vực bỏ phiếu đã tham gia bỏ phiếu, sau đó đối chiếu với số phiếu bầu ở trong thùng phiếu có phù hợp hay không, rồi xác định số phiếu hợp lệ và không hợp lệ.

Kết quả cuộc bầu cử được xác định trước hết ở từng đơn vị bầu cử. Kết quả này được chuyển lên cho Ủy ban bầu cử Trung ương. Trên cơ sở những văn bản do các tổ chức phụ trách

bầu cử ở đơn vị bầu cử gửi đến, Ủy ban bầu cử trung ương xác nhận tính hợp pháp của cuộc bầu cử ở từng đơn vị bầu cử rồi công bố kết quả bầu cử, trong trường hợp cần thiết, tuyên bố bỏ phiếu vòng hai.

#### **IV. CÁC PHƯƠNG PHÁP PHÂN GHÉ ĐẠI BIỂU**

Theo nghĩa hẹp chế độ bầu cử được hiểu là phương pháp phân ghế đại biểu giữa các ứng cử viên dựa trên kết quả bỏ phiếu của cử tri. Có hai phương pháp cơ bản là phương pháp đa số (chế độ bầu cử đa số) và phương pháp tỷ lệ (chế độ bầu cử tỷ lệ). Còn các phương pháp khác là sự biến dạng hay sự phối hợp giữa hai phương pháp cơ bản này.

Chế độ bầu cử đa số được áp dụng từ lâu trong lịch sử thế giới. Theo chế độ bầu cử đa số, người trúng cử là ứng cử viên thu được đa số phiếu quy định. Chế độ bầu cử đa số được chia thành các loại: chế độ bầu cử đa số tương đối, chế độ bầu cử đa số tuyệt đối và chế độ bầu cử đa số tăng cường.

Cơ sở xây dựng chế độ bầu cử tỷ lệ là tư tưởng đại diện tỷ lệ giữa các đảng chính trị, tức là số đại biểu của đảng chính trị tham gia tranh cử tương ứng với số phiếu cử tri mà các đảng thu được trong cuộc bầu cử. Người đầu tiên khởi xướng tư tưởng tỷ lệ là nhà cách mạng người Pháp LuiXenZiust vào năm 1793. Nhưng mãi đến những năm 40 của thế kỷ XIX Tomát Dzilpin người Mỹ và Vichto Canxidêran người Thụy Sĩ mới đưa ra dự thảo đầu tiên của chế độ bầu cử tỷ lệ. Lần đầu tiên của chế độ bầu cử tỷ lệ được áp dụng ở Bỉ vào năm 1889. Ngày nay hơn 60 nước áp dụng chế độ bầu cử tỷ lệ và tính cho đến nay có hơn 150 biến dạng khác của chế độ bầu cử này.

#### **A. CHẾ ĐỘ BẦU CỬ ĐA SỐ**

##### **1. Chế độ bầu cử số tương đối**

Theo chế độ bầu cử này, ứng cử viên thu được nhiều phiếu nhất sẽ trúng cử (không cần quá 50% tổng số phiếu của cử tri). Chế độ bầu cử này còn có tên gọi là “người đầu tiên trúng cử” (tiếng Anh là the first past - the post). Phương pháp chia ghế đại biểu này thường đem lại kết quả, trừ trường hợp có hai hay nhiều ứng cử viên cùng thu được số phiếu bầu cao như nhau. Tuy nhiên, trong thực tế bầu cử, trường hợp này rất ít khi xảy ra, và nếu có thì kết quả bầu cử thường được xác định bằng phương pháp bốc thăm giữa các ứng cử viên đó. Hiện nay trên thế giới có hơn 40 nước áp dụng chế độ bầu cử đa số tương đối, trong số đó có Anh, Canada, Mỹ, Nga...

Chế độ bầu cử đa số tương đối có thể được áp dụng cho những đơn vị bầu cử có một hay nhiều ghế đại biểu.

Thông thường pháp luật về bầu cử của những nước áp dụng chế độ bầu cử đa số tương đối quy định số lượng tối thiểu cử tri tham gia bỏ phiếu để cuộc bầu cử được coi là hợp pháp. Trường hợp không quy định thì dù có một cử tri đi bỏ phiếu, cuộc bầu cử vẫn được coi là hợp lệ.

Nếu đơn vị bầu cử được bầu một đại biểu mà chỉ có một ứng cử viên, thì ứng cử viên đó được coi là trúng cử không phụ thuộc vào kết quả bỏ phiếu của cử tri.

Thực tế cho thấy, chế độ bầu cử đa số tương đối không thể hiện đúng nguyện vọng của cử tri. Trường hợp đơn vị bầu cử có một ghế đại biểu, người trúng cử thường đại diện cho thiểu số cử tri. Ví dụ, đơn vị bầu cử S có một ghế đại biểu, 100.000 cử tri, 4 ứng cử viên A, B, C, D. Kết quả bầu cử như sau: A thu được 30 nghìn phiếu; B - thu được 25 nghìn phiếu; C thu được 23 nghìn phiếu; D thu được 22 nghìn phiếu. Theo luật, ứng cử viên A trúng cử mặc dầu chỉ thu được 30 % tổng số phiếu bầu (tức là A được bầu bởi thiểu số tuyệt đối). Trong phạm vi cả nước, chế độ bầu cử đa số tương đối thường dẫn đến sự chênh lệch rõ rệt giữa số phiếu thu được và số ghế đại biểu của các đảng chính trị trong Nghị viện. Ví dụ, tính đến giữa năm 1990, trong các cuộc bầu cử vào Viện nhân dân (Hạ nghị viện) Ấn Độ, trừ hai năm 1977 và 1989, Đảng Quốc đại Ấn Độ không thu được 50% tổng số phiếu của cử tri nhưng lại chiếm đa số ghế, cụ thể năm 1980, đảng thu được 42, 56% số phiếu nhưng chiếm 374 trong tổng số 545 ghế đại biểu (66,84%), năm 1984, đảng thu được 49, 17% số phiếu nhưng chiếm 430 ghế đại biểu (78,9%)<sup>(1)</sup>.

Chế độ bầu cử biểu quyết cả khối là một loại của chế độ bầu cử đa số tương đối. Chế độ bầu cử này được áp dụng trong cuộc bầu cử vào cơ quan tự quản địa phương của Anh và một số nước cho những đơn vị bầu cử có nhiều ghế đại biểu. Ví dụ, thành phố S có 4.500 cử tri, được bầu 5 đại biểu vào cơ quan tự quản địa phương. Có hai đảng tham gia tranh cử là X và Y, mỗi đảng được đề cử 5 ứng cử viên. Ứng cử viên của đảng X là A, B, C, D, E. Ứng cử viên của đảng Y là H, I, K, L, M. Khi bỏ phiếu cử tri có thể bỏ cho một trong hai đảng theo danh sách ứng cử viên, hoặc chọn 5 trong số 10 ứng cử viên mà mình ủng hộ không phụ thuộc vào ứng cử viên đó thuộc đảng nào. Giả sử trong số 4.500 cử tri có

2.100 cử tri bỏ phiếu cho đảng X;

1.900 cử tri bỏ phiếu cho đảng Y;

400 cử tri bỏ phiếu cho các ứng cử viên A, B, C, I, K;

100 cử tri bỏ phiếu cho các ứng cử viên A, C, D, H, M;

Kết quả thu được như sau:

Số phiếu của các ứng cử viên của Đảng X

A = 2.100 + 400 + 100 = 2.600 trúng cử;

B = 2.100 + 400 = 2.500 trúng cử;

C = 2.100 + 400 + 100 = 2.600 trúng cử;

D = 2.100 = 2.100 không trúng cử;

---

<sup>(1)</sup>Xem: Mirchandani G Murthik. *Massive Mandate for Rajiv Gandhi*, New Delhi, 1985 P.140.



$E = 2.100 = 2.100$  không trúng cử;

Số phiếu của các ứng cử viên của Đảng Y.

$H = 1.900 + 100 = 2.000$  không trúng cử;

$Y = 1.900 + 400 = 2.300$  trúng cử;

$K = 1.900 + 400 = 2.300$  trúng cử;

$L = 1.900 = 1.900$  không trúng cử;

$M = 1.900 + 100 = 2.000$  không trúng cử.

Như vậy, về lý thuyết chế độ bầu cử biểu quyết cả khối phản ánh trung thực hơn mối tương quan giữa phiếu bầu của mỗi đảng và đa số đại biểu của đảng đó. Tuy nhiên đặt giả thiết tương quan phiếu bầu của Đảng X và Y không phải là 2.100 và 1.900 mà là 2.500 và 1.500 thì kết quả bầu cử lại không phản ánh đúng nguyện vọng của cử tri (vì Đảng X sẽ chiếm toàn bộ 5 ghế đại biểu không phụ thuộc vào kết quả biểu quyết của 500 cử tri còn lại).

## **2. Chế độ bầu cử đa số tuyệt đối**

Chế độ bầu cử đa số tuyệt đối là chế độ bầu cử mà theo đó để trúng cử ứng cử viên phải thu được ít nhất là 50% + 1 phiếu cử tri. Tùy theo quy định của mỗi nước, tổng số phiếu bầu có thể là:

- Tổng số phiếu của cử tri đăng ký trong danh sách cử tri.
- Tổng số phiếu của cử tri đi bỏ phiếu.
- Tổng số phiếu hợp lệ.

Các nước áp dụng chế độ bầu cử đa số tuyệt đối thường quy định số lượng tối thiểu cử tri tham gia bỏ phiếu để bảo đảm tính hợp pháp của cuộc bầu cử. Số lượng tối thiểu đó có thể là một nửa số cử tri đăng ký trong danh sách cử tri hoặc ít hơn. Trường hợp pháp luật bầu cử quy định số lượng tối thiểu là một nửa số cử tri đăng ký trong danh sách cử tri (50%) thì đa số tuyệt đối của tổng số phiếu của cử tri đi bỏ phiếu sẽ là 25%+1 phiếu.

Nếu pháp luật bầu cử quy định đa số tuyệt đối của tổng số phiếu hợp lệ thì hệ số đa số tuyệt đối này càng ít hơn.

Cũng như chế độ bầu cử đa số tương đối, chế độ bầu cử đa số tuyệt đối có thể được áp dụng cho những đơn vị bầu cử có một hay nhiều ghế đại biểu. Chế độ bầu cử đa số tuyệt đối có ưu thế hơn so với chế độ bầu cử đa số tương đối ở chỗ: các đại biểu được bầu là những ứng cử viên thu được đa số phiếu của cử tri (đại diện cho đa số cử tri ở đơn vị bầu cử). Tuy nhiên chế độ bầu cử đa số tuyệt đối cũng có khiếm khuyết như chế độ bầu cử đa số tương đối là số phiếu mà cử tri bầu cho ứng cử viên không trúng cử bị mất đi mà không được tính đến.

Thực tế cho thấy, chế độ bầu cử đa số tuyệt đối thường đem lại ưu thế cho các đảng phái lớn và bất lợi cho các đảng phái nhỏ. Ngoài ra chế độ bầu cử đa số tuyệt đối thường không hiệu quả - không xác định được kết quả qua một vòng bỏ phiếu. Để khắc phục khiếm khuyết này các nước áp

dụng các phương pháp khác nhau. Một trong các phương pháp đó là bầu cử vòng hai. Lần bỏ phiếu đầu tiên áp dụng chế độ bầu cử đa số tuyệt đối, vòng bỏ phiếu thứ hai áp dụng chế độ bầu cử đa số tương đối.

Một phương pháp nữa nhằm khắc phục khiếm khuyết nói trên của chế độ bầu cử đa số tuyệt đối được các nước áp dụng là biểu quyết lựa chọn. Theo phương pháp này, khi viết phiếu cử tri không những xác định ứng cử viên mà mình ủng hộ mà còn được phép xác định ứng cử viên được ủng hộ kế tiếp là ai, trường hợp ứng cử viên kia không trúng cử. Việc xác định được cử tri thực hiện bằng cách đánh số 1 cho ứng cử viên mà cử tri ủng hộ, số 2 cho ứng cử viên mà cử tri sẽ ủng hộ trong trường hợp ứng cử viên đầu không trúng cử. Những con số này gọi là tiền tố. Cử tri có thể ghi tiền tố tương ứng với số ứng cử viên trong đơn vị bầu cử. Ví dụ, trong đơn vị bầu cử có 6 ứng cử viên, cử tri có thể ghi đến tiền tố thứ 6. Khi kiểm phiếu, nhân viên phụ trách bầu cử ở khu vực bỏ phiếu trước hết phải kiểm xem mỗi ứng cử viên thu được bao nhiêu phiếu bầu có tiền tố thứ nhất, ứng cử viên nào thu được đa số phiếu tuyệt đối có tiền tố thứ nhất thì được coi là trúng cử. Trường hợp không ứng cử viên nào thu được đa số phiếu nói trên thì nhân viên phụ trách bầu cử sẽ tuyên bố ứng cử viên có ít nhất số phiếu bầu có tiền tố thứ nhất thua cử, đồng thời chuyển toàn bộ số phiếu này cho các ứng cử viên có tiền tố thứ hai trong phiên bầu. Nếu lần chia thứ nhất chưa xác định được kết quả bầu cử thì nhân viên phụ trách bầu cử sẽ tiếp tục chia lần thứ hai như cách nêu trên. Việc chia được tiến hành cho đến khi xác định được kết quả bầu cử<sup>(1)</sup>.

### **3. Chế độ bầu cử đa số tăng cường**

Chế độ bầu cử này là một loại đặc biệt của chế độ bầu cử đa số. Theo chế độ bầu cử đa số tăng cường, để trúng cử ứng cử viên phải thu được đa số phiếu tăng cường của cử tri. Các nước quy định đa số tăng cường khác nhau, nhưng trong mọi trường hợp, đa số tăng cường đều lớn hơn đa số tuyệt đối (thường từ 2/3 đến 3/4 tổng số phiếu) chế độ bầu cử đa số tăng cường thường không mang lại kết quả. Bởi vậy, các nước thường áp dụng kết hợp chế độ bầu cử đa số tăng cường với chế độ bầu cử đa số tương đối. Ví dụ, ở ChiLê trong cuộc bầu cử vào Viện dân biểu (Hạ nghị viện), mỗi đơn vị bầu cử được bầu hai đại biểu. Các đảng tham gia tranh cử giới thiệu ứng cử viên của đảng theo danh sách. Trong một đơn vị bầu cử, đảng nào thu được 2/3 tổng số phiếu hợp lệ sẽ nhận được cả hai ghế đại biểu của đơn vị bầu cử đó. Trường hợp không đảng nào thu được đa số phiếu nói trên thì hai đảng thu được nhiều phiếu nhất sẽ nhận được hai ghế đại biểu đó.

## **B. CHẾ ĐỘ BẦU CỬ TỶ LỆ**

Như phần trên đã đề cập, tư tưởng chủ đạo của chế độ bầu cử tỷ lệ là mỗi đảng chính trị có số đại biểu ở Nghị viện tỷ lệ với số phiếu cử tri mà đảng thu được. Như vậy, về nguyên tắc, chế độ bầu cử tỷ lệ tạo sự công bằng cho các đảng tham gia tranh cử và trong chế độ bầu cử tỷ lệ các đảng chính trị nhỏ cũng có khả năng giành được ghế đại biểu.

---

<sup>(1)</sup>Xem: Vũ Hồng Anh. *Sđd*, tr.88-90.

Chế độ bầu cử tỷ lệ chỉ được áp dụng ở những đơn vị bầu cử có nhiều ghế đại biểu, trong đó đơn vị bầu cử càng lớn (số đại biểu được bầu càng nhiều) thì mức độ tỷ lệ càng cao. Trong chế độ bầu cử tỷ lệ, các đảng chính trị tham gia tranh cử đề cử danh sách ứng cử viên của mình. Thông thường trên phiếu chỉ in tên và biểu tượng của đảng, cử tri bỏ phiếu cho đảng nào thì đánh dấu vào ô đối diện với đảng đó. Sau khi cuộc bầu cử kết thúc và xác định được số phiếu của từng đảng chính trị, việc phân ghế đại biểu được tiến hành. Trước hết phải xác định định mức bầu cử, tức là xác định số phiếu tối thiểu cần thiết để bầu một đại biểu. Các nước áp dụng các phương pháp xác định định mức bầu cử khác nhau.

1. Phương pháp xác định định mức bầu cử đầu tiên do luật sư người Anh Tomac Hare đưa ra vào năm 1855

$$\Sigma = x : y$$

Trong đó:

$\Sigma$  là định mức bầu cử của đơn vị bầu cử

x là tổng số phiếu cử tri của đơn vị bầu cử (phiếu hợp lệ)

y là số đại biểu mà đơn vị bầu cử được bầu

Sau khi xác định được  $\Sigma$  số ghế đại biểu của từng đảng sẽ bằng thương số của số phiếu cử tri mà đảng đó thu được chia cho định mức bầu cử (chỉ lấy phần số nguyên). Phương pháp này có hạn chế là để lại nhiều phiếu cử tri không sử dụng (phiếu thừa) và các ghế đại biểu không phân được hết.

Ví dụ: Thành phố S có 500.000 cử tri được bầu 8 đại biểu, có 5 đảng tranh cử là A, B, C, D, E.

Kết quả số phiếu của mỗi đảng như sau:

A thu được 170.000;

B thu được 130.000;

C thu được 90.000

D thu được 75.000;

E thu được 35.000.

Định mức bầu cử đơn vị bầu cử là  $500.000 : 8 = 62.500$

Số ghế đại biểu của mỗi đảng là

A  $170.000 : 62.500 = 2$  dư 45.000

B  $130.000 : 62.500 = 2$  dư 5.000

C  $90.000 : 62.500 = 1$  dư 27.500

$$D \quad 75.000: 62.500 \quad = 1 \text{ dư } 12.500$$

$$E \quad 35.000: 62.500 \quad = 0 \text{ dư } 35.000$$

Như vậy tại lần chia đầu đã phân được 6 trong số 8 ghế đại biểu, còn dư 2 ghế đại biểu và 125.000 phiếu cử tri của 5 đảng. Để tiếp tục phân ghế đại biểu còn dư, các nước áp dụng các nguyên tắc sau:

a. Nguyên tắc số dư lớn nhất, Theo nguyên tắc này, số ghế đại biểu còn dư sẽ chia cho đảng nào có số phiếu dư lớn nhất. Trong Ví dụ nêu trên đảng A và E có số dư tương ứng là 45.000 và 35.000 sẽ nhận được hai ghế còn lại.

Kết quả đảng A được 3 ghế; B được 2 ghế; C được 1 ghế; D được 1 ghế; E được 1 ghế.

Nếu chúng ta so sánh tỷ lệ giữa số phiếu cử tri và số ghế đại biểu của đảng C và E sẽ thấy sự bất hợp lý sau: đảng C thu được nhiều phiếu cử tri hơn đảng E tới 2,57 lần (90.000: 35.000), song đảng C chỉ chiếm được 1 ghế đại biểu như đảng E. Nói cách khác, đảng C thu được 18% tổng số phiếu cử tri (90.000: 500.000 x 100%) chiếm 1 ghế đại biểu, trong khi đó đảng E thu được 7% tổng số phiếu (35.000: 500.000 x 10%) cũng chiếm 1 ghế đại biểu. Như vậy, trong trường hợp này, nguyên tắc số dư lớn nhất không bảo đảm tính đại diện tỷ lệ giữa các đảng chính trị.

b. Để khắc phục khiếm khuyết nói trên, một số nước áp dụng *nguyên tắc số dư trung bình lớn nhất*. Theo nguyên tắc này, số ghế đại biểu còn dư sẽ chia cho đảng nào có thương số lớn nhất khi chia số phiếu cử tri của đảng cho số ghế đã thu được sau lần chia đầu tiên cộng với 1.

Trong trường hợp nêu trên số dư trung bình của các đảng sẽ là:

$$A \quad 170.000: (2+1) \quad = 56.666$$

$$B \quad 130.000: (2+1) \quad = 43.333$$

$$C \quad 90.000: (1+1) \quad = 45.000$$

$$D \quad 75.000: (1+1) \quad = 37.500$$

$$E \quad 35.000: (0+1) \quad = 35.000$$

Hai ghế còn dư sẽ được chia cho đảng A và C là hai đảng có số dư trung bình lớn nhất. kết quả là A-3 ghế; B - 2 ghế; C - 2 ghế; D-1 ghế; E - 0 ghế.

2. Phương pháp xác định định mức bầu cử khác do luật sư người Anh Droop đưa ra vào năm 1885

$$\Sigma = [x: (y+1)] + 1$$

Năm 1888 Giáo sư Hohenback Bischof đưa ra công thức

$$\Sigma = x: (y+1)$$

Cả hai phương pháp trên đều giảm định mức bầu cử với mục đích phân nhiều ghế đại biểu hơn sau lần chia đầu tiên. Nếu áp dụng phương pháp Hohenback Bischof cho ví dụ nêu trên sẽ có kết quả sau

Định mức bầu cử là 500.000: (8+1) = 55.555

Số ghế của mỗi đảng là

A 170.000: 55.555 = 3 dư 3.335

B 130.000: 55.555 = 2 dư 18.890

C 90.000: 55.555 = 1 dư 34.445

D 75.000: 55.555 = 1 dư 19.445

E 35.000: 55.555 = 0 dư 35.000

Sau lần chia thứ nhất 7 ghế trong tổng số 8 ghế đại biểu đã được phân cho các đảng, 1 ghế được dư sẽ áp dụng hoặc nguyên tắc số dư lớn nhất, hoặc nguyên tắc số dư trung bình lớn nhất để phân cho các đảng.

3. Một số nước áp dụng phương pháp số chia để phân ghế đại biểu. Ưu điểm của phương pháp này là cho phép ngay lập tức chia được toàn bộ số ghế đại biểu cử tri đơn vị bầu cử. Nội dung của phương pháp này lấy tổng số phiếu cử tri của từng đảng chia cho các số theo trình tự nhất định. Phương pháp này do Giáo sư V.D'Hont đưa ra vào năm 1882. Mục đích của phương pháp này nhằm bảo đảm sao cho sau khi chia toàn bộ số ghế đại biểu của đơn vị bầu cử thì số phiếu trung bình trên một ghế đại biểu của các đảng phải gần như nhau. Bởi vậy, phương pháp này còn được gọi là phương pháp số trung bình lớn nhất.

V.D'Hont đề nghị chia số phiếu cử tri của từng đảng cho các số nguyên theo thứ tự 1 - 2 - 3 - 4... cho đến khi chia được toàn bộ số ghế đại biểu của đơn vị bầu cử. Nếu áp dụng phương pháp này cho ví dụ nêu trên sẽ thu được kết quả sau.

Đảng	A	B	C	D	E
1	<u>170.000</u>	<u>130.000</u>	<u>90.000</u>	<u>75.000</u>	35.000
2	<u>85.000</u>	<u>65.000</u>	<u>45.000</u>	37.500	17.500
3	<u>56.666</u>	43.333	30.000	25.000	11.666
4	42.500	32.500	22.000	18.750	8.750

Tám thương số cao nhất sẽ tương ứng với 8 ghế đại biểu cần phân và số chia sẽ dừng lại khi xác định được 8 thương số này, 45.000 là thương số nhỏ nhất trong 8 thương số được gọi là số chia chung (common divisor) hay định mức bầu cử (electorat quotient). Trong trường hợp trên số chia dừng lại ở số 4. Số đại biểu của các đảng như sau: Đảng A-3 đại biểu; B-2; C-2; D-1; E-không có đại biểu.

Kết quả cho chúng ta thấy, phương pháp V.D'Hont mang lại ưu thế cho những đảng lớn. Các nước Áchentina, Ba Lan, Bỉ, Đức áp dụng phương pháp này.

Trên cơ sở phương pháp V.D'Hont một số học giả đề nghị chia theo những con số có thứ tự khác. Ví dụ, học giả người Italia Imperial đề nghị chia theo dãy số 2 - 3 - 4 - 5 - 7...

Chế độ bầu cử tỷ lệ tạo điều kiện cho những đảng nhỏ có đại diện trong cơ quan dân cử. Tuy nhiên, thành phần của Nghị viện gồm nhiều đảng chính trị lớn nhỏ khác nhau sẽ dẫn đến tình trạng các đảng thường xuyên tranh chấp về quyền lợi. Trong điều kiện đó, Nghị viện không thể làm việc bình thường. Bởi vậy, hầu hết các nước áp dụng chế độ bầu cử tỷ lệ đều đưa ra biện pháp nhằm hạn chế sự hiện diện của những đảng chính trị quá nhỏ ở Nghị viện. Biện pháp được các nước sử dụng hiện nay được gọi là điểm liệt. Theo biện pháp này, những đảng chính trị không thu đủ số lượng tối thiểu phiếu cử tri sẽ không được chia ghế đại biểu. Ví dụ, ở Đức, Nga đảng nào không thu được 5% tổng số phiếu bầu của cử tri sẽ không được chia ghế đại biểu; ở Bungari; Hunggari; Italia 4%; ở Tây Ban Nha 3%; ở Ixraen 1%...

*Chương IV*

## **CÁC MÔ HÌNH CHÍNH THỂ VÀ CẤU TRÚC NHÀ NƯỚC**

Mô hình tổ chức quyền lực nhà nước thông thường được thể hiện bằng mô hình tổ chức chính thể và mô hình cấu trúc nhà nước. Các mô hình chính thể và cấu trúc nhà nước ngày nay khá phong phú và đa dạng<sup>(1)</sup>.

### **I. CÁC MÔ HÌNH CHÍNH THỂ**

Mô hình chính thể hay hình thức chính thể nhà nước là cách thức và trình tự thành lập các cơ quan nhà nước tối cao và sự xác lập mối quan hệ giữa các cơ quan nhà nước đó với nhau và với nhân dân.

#### **1. Chính thể quân chủ nghị viện lập hiến (Parliamentary Constitutional Monarchie)**

Chính thể quân chủ nghị viện lập hiến là chính thể trong đó nguyên thủ quốc gia là Vua (Hoàng đế, Quốc trưởng), được thiết lập theo nguyên tắc kế truyền, bị hạn chế quyền lực bởi Hiến pháp, có chức năng chủ yếu là lễ tân và ngoại giao.

Chính thể quân chủ nghị viện lập hiến hiện nay đang tồn tại ở khá nhiều nhà nước trên thế giới như Anh, Thụy Điển, Nhật Bản, Tây Ban Nha, Bỉ, Hà Lan, Đan Mạch... Đặc điểm cơ bản của chính thể quân chủ nghị viện lập hiến là vai trò nổi trội của Thủ tướng chính phủ trong việc thực hiện quyền lực chính trị, bởi Thủ tướng là thủ lĩnh của Đảng chiếm ưu thế trong Nghị viện, là người quyết định đường lối chính trị của Chính phủ.

Nhiều học giả cho rằng sở dĩ có chính thể quân chủ nghị viện lập hiến là do trong cuộc cách mạng dân chủ tư sản, giai cấp tư sản không dành được thắng lợi hoàn toàn và chính thể quân chủ nghị viện lập hiến như là một hình thức thỏa thuận giữa giai cấp tư sản và tầng lớp quý tộc phong kiến. Với quan điểm này, thì hình thức chính thể cộng hòa dân chủ tư sản mới là hình thức tiến bộ nhất, còn hình thức quân chủ nghị viện lập hiến chỉ như là hình thức quá độ khi giai cấp tư sản chưa giành được thắng lợi hoàn toàn và nó sẽ biến mất khi tầng lớp quý tộc phong kiến không còn nữa. Tuy nhiên, trên thực tế với nước Anh, một nước kinh tế phát triển có nền văn hiến lâu đời và sử dụng một ngôn ngữ càng ngày càng trở thành công cụ giao tiếp phổ biến nhất của các quan hệ quốc tế, với Thụy Điển, một nước kinh tế phát triển, một nhà nước phúc lợi chung, một quốc gia phát triển toàn diện và nước Nhật, một quốc gia có tốc độ phát triển kinh tế khiến thế giới phải kinh ngạc, quốc gia có tiềm năng kinh tế chỉ đứng sau nước Mỹ, thì chính thể quân chủ nghị viện lập hiến rõ ràng là có những hạt nhân hợp lý của nó. Trong lịch sử nhà nước và pháp luật, nhà nước quân chủ chuyên chế đã tồn tại khoảng 2.000 năm (ở Trung Quốc nhà nước quân chủ chuyên chế đã tồn tại từ thế kỷ III TCN đến năm 1911). Một thiết chế

---

<sup>(1)</sup> Xem: Bản đồ mô hình chính thể nhà nước trong phụ lục kèm theo.

tồn tại lâu dài như vậy, dĩ nhiên có các bí quyết trường sinh của nó. Một trong những bí quyết quan trọng của nó là đảm bảo tính ổn định của các giá trị xã hội. Nếu một thiết chế chính trị thúc đẩy kinh tế phát triển nhanh nhưng làm cho đạo đức xã hội xuống cấp, các phong tục tập quán tốt đẹp bị nhanh chóng mai một, mối quan hệ giữa con người và thiên nhiên thiếu sự hài hoà thì đó chưa phải là một thiết chế chính trị tốt. Các nước có chính thể quân chủ nghị viện lập hiến như Anh, Nhật Bản, Thụy Điển, Thái Lan... đều là những quốc gia kết hợp được những giá trị truyền thống của chính thể quân chủ với những giá trị mới của nền dân chủ tư sản như nhà vua là đại diện cho sự thống nhất ý chí và đoàn kết dân tộc với chế độ bầu cử tự do, phổ thông, bình đẳng, trực tiếp, bỏ phiếu kín để thành lập Nghị viện - cơ quan lập pháp. Với một vị hoàng đế quyền lực hạn chế, một Nghị viện có nhiều quyền lực và một vị Thủ tướng - thủ lĩnh của Đảng chiếm đa số ghế trong Nghị viện, chính thể quân chủ nghị viện trở thành một trong những chính thể phổ biến và có nhiều ưu việt hiện nay trên thế giới. Hiện nay trên thế giới có 33 quốc gia có chính thể quân chủ nghị viện lập hiến<sup>(1)</sup>.

## **2. Chính thể cộng hoà Nghị viện (Parliamentary republic)**

Chính thể cộng hoà Nghị viện ở nước ta quen gọi là cộng hoà đại nghị là mô hình của nền cộng hoà thứ tư của Pháp (từ năm 1946 đến 1958) và hiện nay đang tồn tại ở Italia (theo Hiến pháp 1947), Liên bang Đức (theo Hiến pháp 1949), Liên bang Áo (theo Hiến pháp 1922, sửa đổi 1929), Hy Lạp theo Hiến pháp 1975<sup>(2)</sup>... Đặc điểm của mô hình chính thể này là quyền lực của Tổng thống không lớn, quyền lực chính trị tập trung vào Thủ tướng bởi Thủ tướng là người quyết định và chịu trách nhiệm về đường lối chính trị của Chính phủ. Đây là một hình thức chính thể mà Chính phủ được thành lập trên cơ sở đảng chiếm đa số ghế trong Nghị viện. Thủ tướng Chính phủ là thủ lĩnh của Đảng cầm quyền - đảng chiếm đa số ghế trong Nghị viện. Chính quyền hành pháp được chia sẻ giữa Tổng thống và Thủ tướng. Tổng thống Italia do Nghị viện bầu ra trong phiên họp toàn thể của hai viện. Tham gia vào bầu cử còn có đại diện của các vùng lãnh thổ (đơn vị hành chính lãnh thổ cao nhất ở Italia); mỗi vùng lãnh thổ có 3 đại biểu do Hội đồng vùng bầu ra. Điều kiện để có thể trở thành ứng cử viên chức vụ Tổng thống là bất kỳ công dân Italia nào đủ 50 tuổi, có đầy đủ các quyền dân sự và chính trị. Nhiệm kỳ của Tổng thống Italia là 7 năm. Tổng thống cộng hoà liên bang Đức do Hội nghị liên bang bầu ra với nhiệm kỳ 5 năm. Hội nghị liên bang bao gồm tất cả các thành viên của Hạ viện (Bundestag) và một số lượng đại biểu nhân dân bằng số lượng đại biểu Hạ viện được bầu từ các lãnh địa (các chủ thể của liên bang) theo tỷ lệ dân số. Ứng cử viên vào chức vụ Tổng thống phải là công dân Đức, có quyền bầu cử vào Quốc hội liên bang, ít nhất phải đủ 40 tuổi. Thủ tướng cộng hoà liên bang Đức do Hạ viện bầu ra theo sự đề cử của Tổng thống. Điều kiện để trúng cử là được đa số của Bundestage bỏ phiếu thuận. Trên cơ sở kết quả bỏ phiếu, Tổng thống sẽ bổ nhiệm Thủ tướng. Theo đề nghị của Thủ tướng, Tổng thống bổ nhiệm và miễn nhiệm các thành viên của Chính phủ. Thủ tướng bổ nhiệm một trong số

---

<sup>(1)</sup> Xem *Chu Dương - Thế chế nhà nước của các quốc gia trên thế giới*, Nxb. Tư pháp 2005, tr.854-861

<sup>(2)</sup> Xem: [http://en.wikipedia.org/wiki/parliamentary\\_system](http://en.wikipedia.org/wiki/parliamentary_system)



các bộ trưởng làm Phó thủ tướng (Khoản 1 Điều 69 Hiến pháp năm 1949 của cộng hòa liên bang Đức). Thủ tướng có thể bị Nghị viện bỏ phiếu bất tín nhiệm và buộc phải từ chức (Italia) hoặc Hạ viện bỏ phiếu bất tín nhiệm và buộc phải từ chức (Đức). Ngược lại Tổng thống theo đề nghị của Thủ tướng có thể giải tán Nghị viện (Italia) hoặc giải tán Hạ viện (Đức). Theo chính thể cộng hòa Nghị viện Thủ tướng luôn luôn là thủ lĩnh của Đảng chiếm uy thế trong Nghị viện, vì vậy quyền hạn của Thủ tướng rất lớn. Hạt nhân hợp lý trong tổ chức và hoạt động của Chính thể cộng hòa Nghị viện chính là cơ chế tạo ra sự thống nhất giữa Chính phủ và Nghị viện do Chính phủ luôn luôn được số đông trong Nghị viện ủng hộ. Như vậy có thể thấy rằng việc phân chia quyền lực trong trường hợp này không dẫn đến việc phân lập quyền lực. Hiện nay có 32 nước có chính thể cộng hòa Nghị viện<sup>(1)</sup>

### **3. Chính thể cộng hòa Tổng thống (Presidential republic)**

Chính thể cộng hòa Tổng thống là một hình thức chính thể trong đó nguyên thủ quốc gia - Tổng thống do nhân dân bầu ra vừa là người đứng đầu nhà nước vừa là người đứng đầu Chính phủ. Điển hình của chế độ cộng hòa Tổng thống là Hoa Kỳ<sup>(2)</sup>.

Bản Hiến pháp thành văn đầu tiên trên thế giới - Hiến pháp Hoa kỳ năm 1787 đã tạo ra một mô hình chính thể đặc sắc với một Tổng thống có nhiều quyền lực bên cạnh một Nghị viện lập pháp và một Pháp viện tối cao hoàn toàn độc lập trong các phán quyết của mình đã làm cho học thuyết phân chia quyền lực được áp dụng một cách khá hoàn hảo. Học thuyết phân chia quyền lực mặc dù do các nhà tư tưởng người Anh và người Pháp (John Locke, Charles de Secondat Montesquieu) xây dựng và hoàn thiện, tuy nhiên lại được áp dụng một cách triệt để nhất ở Hoa Kỳ. Theo Hiến pháp 1787 các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp được phân chia một cách độc lập với nhau nhưng có thể kiểm chế và đối trọng lẫn nhau. Vì Tổng thống vừa đứng đầu nhà nước, vừa đứng đầu chính quyền hành pháp nên có quyền lực rất lớn. Tổng thống có quyền thành lập Chính phủ, có quyền bổ nhiệm các thành viên của Chính phủ, các thẩm phán toà án liên bang với sự đồng ý của Thượng Nghị viện, có quyền can thiệp vào hoạt động lập pháp bằng quyền phủ quyết. Để Tổng thống độc lập với Nghị viện, Hiến pháp 1787 quy định việc bầu cử Tổng thống không phụ thuộc vào bầu cử Nghị viện. Tổng thống do nhân dân bầu ra theo phương pháp bầu cử gián tiếp, nghĩa là nhân dân bầu ra các đại cử tri, các đại cử tri bầu ra Tổng thống.

Hạt nhân hợp lý của chế độ cộng hòa Tổng thống chính là ở chỗ không những cơ quan lập pháp do nhân dân bầu ra mà cả người đứng đầu chính quyền hành pháp cũng do nhân dân bầu ra. Do không phải Nghị viện trực tiếp tấn phong mà do nhân dân thông qua các đại cử tri tấn phong nên người đứng đầu nhà nước ở đây có một địa vị pháp lý bề thế mà không có mô hình

---

<sup>(1)</sup> Xem Chu Dương - *Thế chế nhà nước của các quốc gia trên thế giới*, Nxb. Tư pháp 2005, tr.854-861

<sup>(2)</sup> Xem [http://en.wikipedia.org/wiki/presidential\\_system](http://en.wikipedia.org/wiki/presidential_system)

nhà nước hiện đại nào có được. Hiện nay có 42 nước có chính thể cộng hoà Tổng thống<sup>(1)</sup>

#### **4. Chính thể cộng hoà lưỡng tính (Semi - presidential republic)**

Chính thể cộng hoà lưỡng tính hiện nay đang tồn tại ở một số nhà nước tư sản trên thế giới như Pháp, Nga, Hàn Quốc, Singapor, Phần Lan, Bồ Đào Nha, Ai len, Ai- xơ- Len<sup>(2)</sup>... điển hình nhất của mô hình này là Pháp và Nga. Đặc điểm của chính thể cộng hoà lưỡng tính chính là sự kết hợp các yếu tố của chính thể cộng hoà Nghị viện và cộng hoà Tổng thống. Theo Hiến pháp 1958 của Pháp Tổng thống do nhân dân trực tiếp bầu ra với nhiệm kỳ 5 năm (trước năm 2002 nhiệm kỳ của Tổng thống là 7 năm). Đây là yếu tố của chính thể cộng hoà Tổng thống. Tuy nhiên, Tổng thống chỉ đứng đầu nhà nước chứ không đứng đầu Chính phủ, đứng đầu Chính phủ là Thủ tướng (đây là yếu tố của chính thể cộng hoà Nghị viện). Tổng thống Pháp theo quy định của Hiến pháp là người có vai trò làm trọng tài điều hoà hoạt động của các nhánh quyền lực lập pháp, hành pháp và tư pháp. Tổng thống bổ nhiệm Thủ tướng và theo đề nghị của Thủ tướng bổ nhiệm các thành viên của Chính phủ trên cơ sở Đảng chiếm ưu thế trong Nghị viện. Tổng thống có thể chủ tọa các phiên họp của Hội đồng bộ trưởng, bổ nhiệm các thẩm phán, có quyền yêu cầu Nghị viện thảo luận lại các dự luật đã được hai viện thông qua, có quyền giải tán Hạ nghị viện. Tổng thống cùng với Thủ tướng chia sẻ quyền hành pháp. Chính phủ vừa chịu trách nhiệm trước Tổng thống vừa chịu trách nhiệm trước Nghị viện. Tổng thống Pháp theo Hiến pháp 1958 là trung tâm của nền chính trị Pháp. Mặc dù quyền lực của Tổng thống Pháp không lớn như Tổng thống Hoa Kỳ, tuy nhiên Tổng thống Pháp cũng có những ưu thế mà Tổng thống Hoa Kỳ không thể có được như có thể giải tán Hạ nghị viện.

Nguyên tắc phân chia quyền lực được áp dụng một cách mềm dẻo, có sự điều hoà, phối hợp giữa các nhánh quyền lực lập pháp, hành pháp và tư pháp. Trên thực tế quyền lực của Tổng thống có lớn hay không phụ thuộc vào việc Tổng thống và Thủ tướng có cùng đảng phái hay không? Nếu cùng một đảng phái thông thường quyền lực của Tổng thống rất lớn vì Tổng thống có chỗ dựa của mình là đa số trong Quốc hội. Ngược lại nếu không cùng đảng phái thì Tổng thống và Thủ tướng phải “chung sống hòa bình” và Tổng thống trong nhiều vấn đề chính trị phải nhượng bộ với Thủ tướng vì Thủ tướng có đa số trong Quốc hội làm hậu thuẫn. Cũng đều là mô hình cộng hoà lưỡng tính nhưng nếu Pháp đứng trên thế cân bằng giữa cộng hoà Nghị viện và cộng hoà Tổng thống thì Nga nghiêng nhiều hơn về phía Cộng hoà Tổng thống. Trong khi Hiến pháp 1958 của Pháp quy định (tại Điều 20) Chính phủ quyết định và lãnh đạo đường lối chính trị của dân tộc (Le Gouvernement determine et conduit la politique de la nation) thì Hiến pháp Nga lại trao quyền đó cho Tổng thống. Khoản 3 Điều 80 Hiến pháp cộng hoà liên bang Nga năm 1993 quy định: Tổng thống liên bang Nga theo Hiến pháp và các luật của liên bang quyết định các định hướng chính trị cơ bản cơ bản về đối nội cũng như đối ngoại.

---

<sup>(1)</sup> Xem: Chu Dương - *Thế chế nhà nước của các quốc gia trên thế giới*, Nxb. Tư pháp 2005, tr.854-861

<sup>(2)</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/form\\_of\\_government](http://en.wikipedia.org/wiki/form_of_government)

Tổng thống liên bang Nga có quyền hạn rất lớn: Có thể bổ nhiệm, miễn nhiệm Thủ tướng chính phủ, theo đề nghị của Thủ tướng chính phủ bổ nhiệm, miễn nhiệm các Phó thủ tướng và các thành viên của Chính phủ, đề nghị Hạ nghị viện bổ nhiệm hoặc miễn nhiệm Thống đốc ngân hàng nhà nước, đề nghị Thượng nghị viện (Viện liên bang) bổ nhiệm các thẩm phán Tòa án Hiến pháp liên bang, các thẩm phán Pháp viện tối cao liên bang, các thẩm phán Tòa án trọng tài tối cao liên bang, đề nghị Thượng nghị viện bổ nhiệm và miễn nhiệm Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao liên bang; có thể chủ tọa các phiên họp của Chính phủ, có thể giải tán Chính phủ, giải tán Hạ nghị viện, có thể tổ chức trưng cầu dân ý, có thể gửi các dự luật đến Hạ nghị viện, ký và công bố các đạo luật liên bang; gửi các thông điệp cho Nghị viện thông báo về tình hình của đất nước, về đường lối chính trị đối nội cũng như đối ngoại của nhà nước. Điều kiện để ứng cử chức vụ Tổng thống là công dân Nga, đủ 35 tuổi, có thời hạn cư trú liên tục tại liên bang Nga không dưới 10 năm. Tổng thống do nhân dân bầu ra theo nguyên tắc bầu cử phổ thông, bình đẳng, trực tiếp, bỏ phiếu kín. Nhiệm kỳ của Tổng thống là 4 năm và không được giữ chức vụ Tổng thống quá hai nhiệm kỳ.

Có thể nói rằng, đặc điểm chung của thể chế cộng hòa lưỡng tính là xây dựng một chính quyền hành pháp mạnh nhưng có các cơ chế kiểm chế và giám sát thích hợp để hạn chế đến mức tối đa sự lạm dụng quyền lực. Có 54 quốc gia trên thế giới theo hình thức chính thể này. Đây là chính thể phổ biến nhất trên thế giới hiện nay<sup>(1)</sup>.

### **5. Chính thể cộng hòa XHCN (Single-Party Republic/ Socialist republic)**

Chính thể Cộng hòa XHCN đã tồn tại trong thực tiễn với hai hình thức là Cộng hòa Xô Viết và Cộng hòa dân chủ nhân dân. Hình thức cộng hòa Xô viết tồn tại từ năm 1917 đến năm 1991 ở Nga và các nước thuộc Liên bang Cộng hòa XHCN Xô viết. Hình thức cộng hòa dân chủ nhân dân ra đời sau đại chiến thế giới lần thứ hai (năm 1945) và tồn tại cho đến ngày nay. Các nước XHCN có hình thức chính thể cộng hòa dân chủ nhân dân bao gồm: Việt Nam, Trung Quốc, Cộng hòa dân chủ nhân dân Triều Tiên, Cu Ba, Lào và các nước XHCN Trung và Đông Âu cũ như Ba lan, Tiệp Khắc, Bungari, Hungari, Rumani, Nam Tư, Cộng hòa dân chủ Đức. Các nước XHCN Trung và Đông Âu đã chuyển sang mô hình dân chủ tư sản. Mô hình cộng hòa dân chủ nhân dân hiện nay chỉ tồn tại ở 5 nước là Trung Quốc, Việt Nam, Cộng hòa dân chủ nhân dân Triều tiên, Cu Ba, Lào.

Đặc điểm chung của chính thể cộng hòa XHCN là xây dựng nhà nước dựa trên các nguyên tắc sau đây: tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, đảm bảo vai trò lãnh đạo của Đảng cộng sản, nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, đảm bảo sự bình đẳng và đoàn kết giữa các dân tộc, bảo vệ các quyền con người và công dân, quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan

---

<sup>(1)</sup> Xem: Tài liệu đã dẫn

thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, xây dựng nền pháp chế XHCN và nhà nước pháp quyền. Hiện nay có 5 quốc gia có chính thể cộng hoà XHCN là Việt Nam, Trung Quốc, Cộng hoà dân chủ nhân dân Triều Tiên, Cu Ba và Lào.

## **6. Chính thể cộng hoà Hồi giáo (Islamic Republic)**

Chính thể cộng hoà Hồi giáo tồn tại ở một số nước có đạo Hồi là quốc đạo như Iran, Irac. Ở những nước này cũng xác lập nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước xuất phát từ nhân dân, quyền lực nhà nước được phân chia thành ba nhánh lập pháp, hành pháp và tư pháp, xác lập chế độ dân chủ đa nguyên, thông qua hiến pháp bằng hình thức trưng cầu dân ý. Tuy nhiên Hiến pháp ở các quốc gia này đều quy định Hiến pháp được xây dựng trên cơ sở kinh Coran và không được trái với tinh thần của kinh Coran. Chủ quyền tối cao của nhà nước thuộc về thánh Ahla. Ở nước cộng hoà Hồi giáo Iran Hiến pháp năm 1979 (sửa đổi năm 1989, năm 1992) quy định tất cả các đạo luật hình sự, dân sự, thương mại, hành chính, lao động v.v... đều được xây dựng phù hợp tinh thần của kinh Coran. Tổng thống do nhân dân bầu trực tiếp với nhiệm kỳ 4 năm và không quá hai nhiệm kỳ là người nắm quyền hành pháp cao nhất sau lãnh tụ tôn giáo. Mặc dù trên thế giới có khoảng 30 quốc gia Hồi giáo, tuy nhiên chính thể cộng hoà Hồi giáo chỉ được quy định trong Hiến pháp của một số ít nước như Iran, Irac, Apganistan.<sup>(1)</sup>

## **7. Chính thể quân chủ chuyên chế (Absolute Monarchie)**

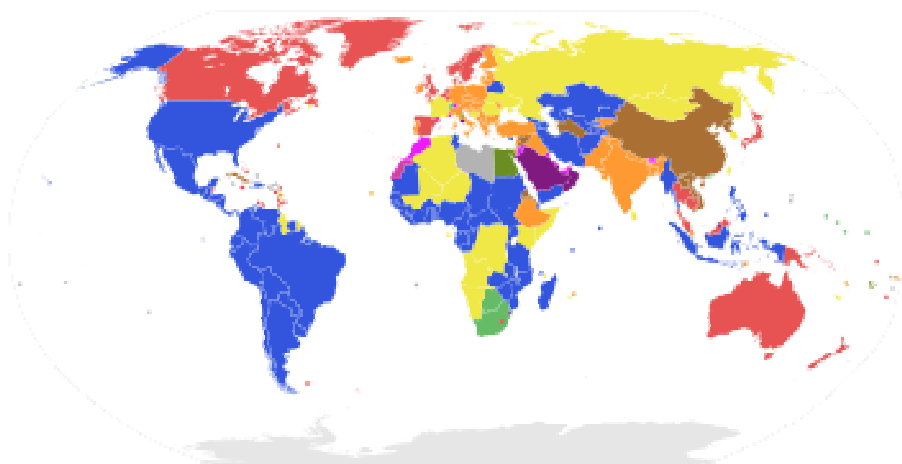
Chính thể quân chủ chuyên chế là mô hình tổ chức quyền lực phổ biến trong chế độ chiếm hữu nô lệ và phong kiến. Đặc điểm của mô hình này là toàn bộ quyền lực nhà nước (lập pháp, hành pháp và tư pháp) nằm trong tay Vua (Hoàng đế, Quốc trưởng), chức vụ được thiết lập theo nguyên tắc kế truyền, theo các nguyên tắc trọng nam, trọng trưởng và lãnh thổ không phân chia.

Ngày nay mô hình này chỉ tồn tại ở một số nước như Ôman, Quata, Arập Xê-út, Bruney và cũng không còn hoàn toàn giống như chính thể quân chủ chuyên chế thời kỳ phong kiến.

---

<sup>(1)</sup> Xem: Tài liệu đã dẫn

***Bản đồ mô hình chính thể nhà nước trên thế giới năm 2011***  
***(World's states colored by form of government as of 2011)***



■ Mô hình Cộng hoà Tổng thống đầy đủ (Full presidential republics)

■ Mô hình cộng hoà Tổng thống chưa đầy đủ, nơi Tổng thống còn phụ thuộc nghị viện (Republics with an executive president dependent on a parliament).

■ Mô hình cộng hòa lưỡng tính (Semi-presidential republics.)

■ Mô hình cộng hòa Nghị viện (Parliamentary republics.)

■ Mô hình quân chủ nghị viện lập hiến nơi “vua trị vì mà không cai trị” (Parliamentary constitutional monarchies) in which the monarch does not personally exercise power.

■ Mô hình quân chủ nghị viện lập hiến nơi Vua tự mình thực hiện quyền hành pháp (Parliamentary constitutional monarchies in which the monarch personally exercises power), (often alongside a weak parliament).

■ Mô hình quân chủ chuyên chế (Absolute monarchies).

■ Mô hình cộng hoà một đảng cầm quyền (Single-party republics).

■ Mô hình chế độ quân sự cai trị (Countries that constitutional provisions for government have been suspended, (e.g. Military dictatorships)

■ Các nước chưa xếp được vào mô hình nào (Countries which do not fit any of the above systems).

(Nguồn: [http://en.wikipedia.org/wiki/form\\_of\\_government](http://en.wikipedia.org/wiki/form_of_government))

## **II. MÔ HÌNH CẤU TRÚC NHÀ NƯỚC**

Mô hình/hình thức cấu trúc của nhà nước là cách thức tổ chức các đơn vị hành chính lãnh thổ của nhà nước và sự xác lập mối quan hệ giữa các đơn vị hành chính lãnh thổ đó với chính quyền trung ương.

Nhà nước đương đại có ba hình thức cấu trúc: Nhà nước đơn nhất, nhà nước liên bang, nhà nước liên minh.

## **1. Nhà nước đơn nhất (Unitary State)**

Nhà nước đơn nhất là hình thức cấu trúc phổ biến nhất của nhà nước đương đại. Hình thức đơn nhất tồn tại ở Pháp, Italia, Tây Ban Nha, Nhật Bản, Bồ Đào Nha, Thụy Điển, Đan Mạch, Na Uy... Đặc điểm cơ bản của các nhà nước đơn nhất ở các nước tư bản chủ nghĩa là nhà nước chỉ có một Chính phủ, một Hiến pháp, một quốc tịch, một hệ thống pháp luật thống nhất, tuy nhiên đảm bảo sự phân quyền cho chính quyền địa phương và tính tự quản cao cho các Hội đồng địa phương - cơ quan đại diện cho cộng đồng dân cư ở các đơn vị hành chính lãnh thổ của nhà nước. Hình thức cấu trúc đơn nhất là hình thức phổ biến nhất trên thế giới. Trong số 194 nhà nước trên thế giới được thống kê có đến 167 nhà nước có hình thức cấu trúc đơn nhất.<sup>(1)</sup>

## **2. Nhà nước Liên bang (Federal State)**

Cấu trúc liên bang tồn tại ở một số nước như Hoa Kỳ, Canada, Đức, Australia, Nga... Nhà nước liên bang được hình thành bởi sự liên kết các bang (State), các lãnh địa (land), các nhà nước thành viên bằng một hiệp ước về thành lập liên bang, trong đó các chủ thể liên bang đều có quyền bình đẳng như nhau. Ở các nhà nước liên bang có nhiều Chính phủ, nhiều Hiến pháp, nhiều hệ thống pháp luật, tuy nhiên Hiến pháp liên bang là đạo luật cơ bản và có hiệu lực pháp lý cao nhất, là cơ sở của toàn bộ hệ thống pháp luật liên bang. Hiện nay trên thế giới có 27 nhà nước có hình thức cấu trúc Liên bang<sup>(2)</sup>

## **3. Nhà nước Liên minh (Confederal State)**

Ngoài hai hình thức nói trên một số nhà nước đương đại còn có hình thức cấu trúc nhà nước liên minh. Nhà nước liên minh là sự liên kết giữa các quốc gia độc lập vì những nhiệm vụ chính trị, quân sự hoặc kinh tế bằng một hiệp ước do các thành viên liên minh thỏa thuận. Hình thức cấu trúc nhà nước liên minh đã tồn tại ở Hoa Kỳ và ở Đức trước khi thành lập nhà nước liên bang. Hiện nay Liên minh châu Âu (EU) là một hình thức điển hình của nhà nước liên minh. Liên minh châu Âu có nghị viện, có tòa án, có đơn vị tiền tệ chung, tuy nhiên các thành viên trong liên minh vẫn là những quốc gia có chủ quyền độc lập.

## **III. CÁC NGUYÊN TẮC TỔ CHỨC QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC**

Thuật ngữ nguyên tắc xuất phát từ tiếng la tinh là “principium” có nghĩa là cơ sở, cốt lõi, nền tảng. Khái niệm nguyên tắc trong khoa học pháp lý hiện đại được hiểu là những tư tưởng chỉ đạo, những định hướng cơ bản. Như vậy có thể hiểu nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước đương đại là những tư tưởng chỉ đạo, những định hướng cơ bản trong tổ chức và hoạt động của nhà nước đương đại. Việc tổ chức và hoạt động của nhà nước dân chủ đương đại được tiến hành theo các mô hình chính thể khác nhau. Các mô hình khác nhau có những nguyên tắc tổ chức và hoạt động khác nhau. Tuy nhiên nhìn một cách tổng quát tổ chức và hoạt động của nhà nước dân chủ đương đại cũng có những nguyên tắc chung hình thành trong quá trình hội nhập quốc

---

<sup>(1)</sup> Xem: Tài liệu đó dẫn

<sup>(2)</sup> Xem: Tài liệu đó dẫn

tế và toàn cầu hóa của chế độ nhà nước dân chủ. Theo cách hiểu đó, chúng ta thấy nhà nước dân chủ đương đại có các nguyên tắc tổ chức và hoạt động cơ bản sau đây:

*a. Nguyên tắc phân chia quyền lực*

Nguyên tắc phân chia quyền lực được xây dựng trên cơ sở học thuyết phân chia quyền lực (còn gọi là thuyết tam quyền phân lập). Người đề xướng học thuyết này là John Locke (1632-1704) và người hoàn thiện nó là Charles De Secondat Montesquieu (1689-1775). Học thuyết phân chia quyền lực được Montesquieu trình bày trong tác phẩm nổi tiếng “Tinh thần pháp luật” (De L'Esprit des lois) xuất bản năm 1748. Theo ông, quyền lực nhà nước bao gồm ba thứ quyền lực chủ yếu là quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp. Nếu cả ba thứ quyền lực này tập trung trong tay một người hoặc một cơ quan sẽ tạo ra sự lạm dụng quyền lực, là nguyên nhân dẫn đến sự xâm phạm các quyền công dân và quyền con người. Trong tác phẩm “Tinh thần pháp luật” Montesquieu đã viết: “Khi các quyền lập pháp và hành pháp được sát nhập lại trong tay của cùng một người hoặc cùng một Viện nguyên lão thì sẽ không còn gì là tự do nữa, bởi vì người ta sợ rằng chính nhà vua hoặc viện ấy sẽ ban hành ra những đạo luật độc tài để thi hành chúng một cách độc tài. Cũng không có tự do nếu quyền lực tư pháp không được chia tách khỏi các quyền lực lập pháp và hành pháp. Nếu nó nhập lại với quyền lập pháp thì cuộc sống và tự do của công dân sẽ bị đặt vào tình thế được điều khiển một cách độc đoán, vì quan toà cũng đồng thời là nhà lập pháp. Nếu nó được nhập lại với quyền hành pháp, thì quan toà sẽ có cả sức mạnh của kẻ đàn áp. Nếu một người hay một tổ chức của quan chức, hoặc của quý tộc hoặc của dân chúng nắm luôn cả ba thứ quyền lực nói trên thì tất cả sẽ mất hết”. “Ở phần lớn các nước châu Âu, việc cai trị thường là có mức độ, vì ông vua đã nắm cả hai quyền lập pháp và hành pháp rồi nên ông ta để cho thần dân nắm quyền tư pháp. Còn ở Thổ Nhĩ Kỳ cả ba quyền lực đều nằm trong đầu của Sultan (Vua) nên nền chuyên chế nghiệt ngã đề lên đất nước.

Ở nước cộng hoà Italia, nơi mà cả ba quyền lực nói trên đều nhập lại, thì tự do ít hơn các nước lục địa châu Âu chúng ta. Chính thể cộng hoà ở Italia cũng phải dùng đến các biện pháp hung bạo như ở Thổ Nhĩ Kỳ. Chứng cứ là các quan thanh tra của nhà nước Italia có thể tố giác sai, và bất cứ lúc nào bọn người xấu cũng có thể bỏ vào hòm thư tố giác những lá thư vu cáo người vô tội mà chúng ghét. Hãy xem người công dân trong các nước cộng hoà kia ở trong cảnh ngộ: Cơ quan cầm quyền vừa là kẻ thi hành luật vừa tự cho mình là kẻ lập pháp. Họ có thể tàn phá quốc gia bằng những ý chí chung sai lầm của họ. Mà họ còn nắm cả quyền xét xử nữa thì họ có thể đề nạt mỗi công dân theo ý muốn của họ”. Như vậy, theo Montesquieu, việc phân chia quyền lực đặt ra không những đối với nhà nước quân chủ mà cả đối với nhà nước cộng hoà. Theo ông, phải tổ chức bộ máy nhà nước sao cho quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp được phân chia cho cho ba hệ thống cơ quan nhà nước khác nhau, độc lập với nhau nhưng có thể kiểm chế, đối trọng và tương tác lẫn nhau. Quyền lập pháp thuộc về Nghị viện, quyền hành pháp thuộc về Chính phủ, quyền tư pháp thuộc về các cơ quan toà án.

Từ ngày ra đời cho đến nay học thuyết phân chia quyền lực ngày càng có ảnh hưởng sâu rộng và hiện nay đang được áp dụng rộng rãi ở nhiều quốc gia trên thế giới theo hai xu hướng là “rắn” và “mềm” hay nói cách khác là phân chia quyền lực một cách rạch ròi và phân chia quyền lực một cách mềm dẻo. Hoa Kỳ là nhà nước áp dụng nguyên tắc phân chia quyền lực rạch ròi. Các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp hoàn toàn độc lập với nhau nhưng có thể kiểm chế và đối trọng lẫn nhau. Ở Hoa Kỳ quyền lập pháp thuộc về Quốc hội, quyền hành pháp thuộc về Tổng thống, quyền tư pháp thuộc về Tòa án. Tổng thống độc lập với Quốc hội bởi Tổng thống do nhân dân bầu ra và không phụ thuộc vào bầu cử Quốc hội. Tổng thống có quyền thành lập Chính phủ và Chính phủ chỉ chịu trách nhiệm trước Tổng thống chứ không chịu trách nhiệm trước Nghị viện. Tổng thống không có quyền giải tán Quốc hội và ngược lại Quốc hội không có quyền bỏ phiếu bất tín nhiệm Chính phủ. Tòa án độc lập với chính quyền lập pháp và hành pháp vì các thẩm phán khi xét xử chỉ tuân theo pháp luật, các thẩm phán được bổ nhiệm suốt đời và không ai có quyền cách chức thẩm phán, trừ trường hợp thẩm phán vi phạm pháp luật và bị thải hồi theo thủ tục đàn hạch (Impeachment). Tuy nhiên, các nhánh quyền lực có thể kiểm chế và đối trọng lẫn nhau. Quốc hội nếu không đồng ý với một quyết sách nào đó của Tổng thống thì sẽ không thông qua ngân sách dự tính cho quyết sách đó và như vậy Tổng thống sẽ không thực hiện được quyết sách của mình. Các nhân vật quan trọng trong bộ máy hành pháp và tư pháp do Tổng thống bổ nhiệm nhưng phải được Thượng viện phê chuẩn. Nếu lạm dụng quyền lực hoặc vi phạm pháp luật Tổng thống có thể bị xét xử theo thủ tục đàn hạch, theo đó Hạ viện sẽ buộc tội, Thượng viện sẽ xét xử và Tổng thống có thể bị cách chức trước thời hạn. Ngược lại, Tổng thống cũng có thể kiểm chế Quốc hội bằng quyền phủ quyết (VETO). Các dự luật sau khi được hai viện của Quốc hội thông qua phải gửi cho Tổng thống phê chuẩn. Tổng thống có thời hạn 10 ngày để phê chuẩn hay không phê chuẩn các dự luật. Nếu Tổng thống bác bỏ dự luật, Quốc hội phải thảo luận lại và dự luật chỉ có thể được thông qua nếu sau khi thảo luận lại Quốc hội bỏ phiếu đạt từ 2/3 trở lên số phiếu thuận. Hiến pháp Hoa Kỳ trao cho Pháp viện tối cao và các tòa án cấp dưới quyền giám sát tính hợp hiến của các luật. Các luật do Quốc hội ban hành, mặc dù đã có hiệu lực nhưng nếu bị một công dân hay tổ chức nào đó kiện lên Pháp viện tối cao là vi hiến, Pháp viện tối cao sẽ xem xét, luật đó có thể bị Pháp viện tối cao tuyên bố là vi hiến và bị vô hiệu hoá.

Ở các nước có chính thể Cộng hoà nghị viện như Italia, Liên bang Đức, Cộng hoà lưỡng tính như Pháp, Liên bang Nga, Quân chủ lập hiến như Anh, Nhật bản, Thụy Điển, Thái Lan học thuyết phân chia quyền lực được áp dụng một cách mềm dẻo. Các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp được phân chia thành ba nhánh quyền lực độc lập với nhau nhưng có sự phối hợp và tương tác chặt chẽ với nhau trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình.

Nguyên tắc phân chia quyền lực là một trong những nguyên tắc cơ bản và quan trọng nhất của nhà nước tư sản. Tuy nhiên, không phải ai cũng hiểu một cách thấu đáo và không thiên lệch về nguyên tắc này. Nhiều người cho rằng nguyên tắc phân chia quyền lực chỉ phù hợp với thể chế đa nguyên chính trị và không phù hợp với thể chế quyền lực nhà nước thống nhất như ở nước ta. Thực ra, sẽ hoàn toàn sai lầm nếu cho rằng ở các nhà nước tư sản quyền lực nhà nước không



thống nhất. Việc phân chia quyền lực nhà nước ở các nhà nước tư sản được phân chia theo chiều ngang và chiều dọc. Theo chiều ngang, quyền lực nhà nước phân chia thành 3 nhánh: Lập pháp, hành pháp và tư pháp. Quyền lập pháp trao cho Nghị viện, quyền hành pháp trao cho Chính phủ và hệ thống cơ quan hành chính nhà nước, quyền tư pháp trao cho hệ thống cơ quan xét xử. Theo chiều dọc, quyền lực nhà nước được phân chia giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương. Việc phân chia quyền lực như vậy nhằm khắc phục tình trạng chuyên chế, khi quyền lực nhà nước tập trung vào trong tay một người hoặc một cơ quan. Việc phân chia quyền lực như vậy cũng có nghĩa là phân định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn cho các hệ thống cơ quan nhà nước khác nhau, nhờ đó mà tránh được sự chồng chéo, lẫn lộn hoặc tranh giành quyền lực giữa các hệ thống cơ quan nhà nước khác nhau. Do đó có thể nói rằng sự phân chia quyền lực không những không làm ảnh hưởng đến việc thống nhất quyền lực mà còn là điều kiện đảm bảo cho sự thống nhất quyền lực. Cũng giống như con người, các bộ phận trong cơ thể đều thực hiện những chức năng, nhiệm vụ riêng nhưng cơ thể con người là một thể thống nhất, một bộ phận trong cơ thể con người bị bệnh nếu không được chữa trị, sẽ lây lan đến các bộ phận khác. Cơ thể con người chỉ thực sự khỏe mạnh khi mọi bộ phận trong cơ thể khỏe mạnh. Như thế, chúng ta có thể thấy rằng tuy các bộ phận trong cơ thể con người được phân chia làm những chức năng, nhiệm vụ khác nhau nhưng chúng có mối liên hệ mật thiết với nhau, tạo thành một thể chế thống nhất. Cơ thể của chúng ta khỏe mạnh, các bộ phận hoạt động nhịp nhàng bởi có sự điều hòa, phối hợp giữa các bộ phận của cơ thể. Bộ máy nhà nước muốn hoạt động nhịp nhàng cũng phải dựa trên các nguyên tắc tương tự. Tuy có sự phân chia quyền lực rõ ràng giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp nhưng chúng ta cũng thấy giữa các cơ quan này có sự liên hệ khăng khít với nhau. Nếu Nghị viện ban hành các luật không có chất lượng cao thì việc thực hiện các luật đó đối với cơ quan hành pháp sẽ hết sức khó khăn. Nếu các cơ quan hành pháp không thực hiện tốt những chức năng, nhiệm vụ quyền hạn của mình thì dù hoạt động lập pháp có tốt đến đâu, pháp luật cũng không có khả năng đi vào đời sống thực tiễn. Các cơ quan tư pháp nếu không xét xử nghiêm minh các hành vi vi phạm pháp luật thì liệu các luật do Nghị viện làm ra liệu có được nhân dân tôn trọng thực hiện. Như vậy muốn cho pháp luật được thực hiện triệt để, xã hội có trật tự, kỷ cương thì ba hệ thống cơ quan nhà nước lập pháp, hành pháp và tư pháp đều phải hoàn thành tốt chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Muốn chúng thực hiện tốt chức năng nhiệm vụ quyền hạn của mình thì chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của chúng phải được xác định một cách rạch ròi. Nói cách khác quyền lực của nó phải được phân định rõ ràng sao cho cơ quan này không làm công việc của cơ quan khác, không nhậm lẫn hay tranh giành công việc của cơ quan khác. Giữa các hệ thống cơ quan có sự phối hợp, hỗ trợ lẫn nhau để hoàn thành tốt nhiệm vụ của mình và không cản trở nhau khi thi hành nhiệm vụ. Đây chính là hạt nhân hợp lý của thuyết phân chia quyền lực.

*b. Chủ quyền tối cao của nhà nước thuộc về nhân dân, tất cả quyền lực xuất phát từ nhân dân.*

Các Hiến pháp các nhà nước dân chủ đương đại đều xác lập nguyên tắc chủ quyền tối cao của nhà nước thuộc về nhân dân và tất cả quyền lực nhà nước xuất phát từ nhân dân (Điều 3

Hiến pháp 1958 của cộng hoà Pháp, Điều 3 Hiến pháp 1993 của cộng hoà liên bang Nga, Điều 1 Hiến pháp năm 1975 của Thụy Điển, Điều 1 Hiến pháp năm 1987 của Hàn Quốc...).

Chủ quyền tối cao của nhà nước thuộc về nhân dân thể hiện tất cả các công việc quan trọng nhất của nhà nước do nhân dân định đoạt. Nhân dân có thể thực hiện chủ quyền tối cao của mình bằng các phương pháp dân chủ trực tiếp (như trưng cầu dân ý, bầu cử phổ thông đầu phiếu) hoặc các biện pháp dân chủ gián tiếp thông qua Nghị viện và các cơ quan dân cử ở địa phương). Các công việc quan trọng nhất của đất nước là các công việc liên quan đến vận mệnh quốc gia, lợi ích quốc gia, lợi ích dân tộc. Hiện nay, ở một số nước tư bản phát triển như Pháp, Anh, Thụy Điển, Hà Lan, Bỉ, Đức... đã hình thành một quan niệm phổ biến về việc trưng cầu dân ý khi giải quyết những vấn đề nói trên. Chúng ta thấy hầu hết các nước châu Âu đều tổ chức trưng cầu dân ý khi quyết định vấn đề có tham gia liên minh châu Âu hay không, có bỏ đồng tiền riêng của quốc gia mình để dùng đồng tiền chung (Euro) hay không? Hiến pháp năm 1958 của Pháp sau khi được hai viện của Nghị viện thông qua còn được trưng cầu dân ý để dân quyết định có ban hành Hiến pháp đó hay không. Thực tiễn ở các nhà nước tư sản cho thấy trưng cầu dân ý như là một biện pháp bảo đảm tính đúng đắn của các quyết sách đặc biệt quan trọng của Nghị viện cũng như của Chính phủ. Một số nhà nước tư sản đã vi phạm nguyên tắc này nên đã gây ra những sai lầm đáng tiếc. Chính phủ Hoa Kỳ đã thực hiện nhiều chính sách phiêu lưu quân sự, bất chấp dư luận của nhân dân Mỹ nên đã sa lầy trong chiến tranh xâm lược ở Việt Nam và các cuộc chiến tranh ở Trung Đông. Liên hệ nguyên tắc này đối với Việt Nam trong điều kiện hiện nay là hết sức cần thiết. Nhiều vấn đề kinh tế, chính trị, xã hội đặc biệt quan trọng phải cần đến sự sáng suốt của toàn thể nhân dân như vấn đề sở hữu đất đai, vấn đề bầu cử, vấn đề cải cách bộ máy nhà nước, vấn đề ban hành và sửa đổi Hiến pháp là những vấn đề mà Việt Nam cũng cần phải giải quyết thông qua trưng cầu dân ý.

#### *c. Nguyên tắc tự do tư tưởng, tự do ngôn luận, tự do báo chí, tự do xuất bản*

Đây là một nguyên tắc đặc biệt quan trọng để thiết lập nền tảng của chế độ dân chủ như là nền móng của một công trình kiến trúc. Hiến pháp cộng hoà liên bang Nga 1993 tại Điều 13 đã tuyên bố: “Liên bang Nga thừa nhận một hệ tư tưởng đa dạng. Không một hệ tư tưởng nào được coi là hệ tư tưởng của nhà nước và bắt buộc”. Hiến pháp Hàn Quốc quy định: “Mọi công dân đều có quyền tự do tư tưởng” (Điều 19), “Mọi công dân đều có quyền tự do ngôn luận, tự do xuất bản, tự do hội họp và lập hội” (Điều 21).

Nguyên tắc này trên thực tế buộc Chính phủ không được thiết lập bất kỳ một hệ tư tưởng nào là hệ tư tưởng thống soái trong xã hội; Chính phủ không được phép can thiệp vào hoạt động báo chí, xuất bản, đồng thời cũng tạo cho báo chí khả năng phê phán Chính phủ khi Chính phủ có những quyết sách không đúng đắn, có hiện tượng tham nhũng hoặc bê bối.

#### *d. Nguyên tắc đa nguyên chính trị và đa đảng*

Nguyên tắc đa nguyên chính trị và đa đảng là một trong những nguyên tắc cơ bản và phổ biến của nền dân chủ đương đại, đồng thời cũng là nguyên tắc cơ bản của tổ chức Nghị viện và

Chính phủ trong tổ chức quyền lực nhà nước. Nguyên tắc này được thể hiện trong Hiến pháp - đạo luật cơ bản của Nhà nước. Điều 4 Hiến pháp năm 1958 của cộng hoà Pháp quy định: “Các đảng phái và các nhóm chính trị được tự do thành lập và tự do hoạt động tranh cử. Các đảng phái và các nhóm chính trị phải tôn trọng các nguyên tắc của chủ quyền dân tộc và dân chủ”. Điều 13 Hiến pháp Liên bang Nga quy định:” Liên bang Nga thừa nhận đa nguyên chính trị và đa đảng”. Điều 7 Hiến pháp 1975 của Thụy Điển quy định: “Các ghế trong Nghị Viện được phân chia cho các đảng phái. Các đảng phái được hiểu là bất kỳ một hiệp hội hay một nhóm cử tri nào xuất hiện trong bầu cử với một mục đích cụ thể, rõ ràng.” Điều 21 Hiến pháp năm 1949 của Cộng hoà Liên bang Đức quy định: “Các đảng phái chính trị cùng tác động đến sự hình thành ý chí chính trị của nhân dân. Chúng được tự do thành lập. Tổ chức trong nội bộ các đảng phái chính trị phải phù hợp với các nguyên tắc dân chủ. Các đảng phái phải hạch toán công khai các nguồn kinh phí và việc chi tiêu các nguồn kinh phí đó cũng như các tài sản của đảng. Các đảng phái vì mục đích cũng như các hành vi của mình đã làm thiệt hại đến chế độ tự do dân chủ, hoặc đặt sự tồn vong của cộng hoà liên bang trong mối hiểm họa được coi là các đảng phái vi hiến. Toà án Hiến pháp là toà án có thẩm quyền xem xét việc tổ chức và hoạt động của một đảng phái chính trị có vi hiến hay không”.

Nguyên tắc đa nguyên chính trị cho phép công dân có quyền tự do chính kiến; công dân có quyền chỉ trích đường lối chính trị của Chính phủ và công khai thể hiện quan điểm chính trị của mình mà không bị coi là phạm pháp. Nguyên tắc đa nguyên chính trị cho phép sự tồn tại của nhiều đảng phái chính trị. Các đảng phái chính trị tự do tranh cử trong các cuộc bầu cử Nghị viện và Tổng thống. Ở các nước cộng hoà Nghị viện (như Italia, liên bang Đức) và quân chủ lập hiến (như Nhật, Anh, Thụy Điển, Tây Ban Nha, Bỉ...) Chính phủ được thành lập trên cơ sở đảng chiếm đa số ghế trong Nghị viện. Thủ tướng chính phủ là thủ lĩnh của đảng cầm quyền. Trường hợp không có đảng chiếm đa số ghế trong Nghị viện, thì Chính phủ được thành lập trên cơ sở liên minh các đảng phái có ưu thế trong Nghị viện. Đối với các nước cộng hoà Tổng thống việc bầu cử Tổng thống không phụ thuộc vào việc bầu cử Nghị viện. Như vậy, có thể quyền hành pháp thuộc về một đảng, quyền lập pháp lại thuộc về một đảng khác. Do tồn tại chế độ đa nguyên chính trị và đa đảng nên các nước tư sản thừa nhận có đảng cầm quyền và đảng đối lập. Đảng đối lập hôm nay có thể trở thành đảng cầm quyền ngày mai và ngược lại. Chế độ đa đảng và cơ chế tồn tại đảng đối lập bên cạnh đảng cầm quyền làm cho đảng cầm quyền trong đấu trường chính trị luôn luôn phải ở trong trạng thái vận động của một cầu thủ bóng bàn hoặc cầu thủ quần vợt muốn giữ chính quyền được lâu dài phải luôn luôn ở trong trạng thái phải cảnh giác với những sai lầm, trì trệ, tham nhũng... vì đảng đối lập luôn luôn coi đó là những cơ hội tốt để thay đổi vị trí của mình.

#### *e. Nguyên tắc xây dựng nhà nước pháp quyền*

Nhà nước pháp quyền (Rule of law, L'Etat de droit) là một khái niệm rất phổ biến hiện nay ở các nhà nước tư sản. Nhà nước pháp quyền được hiểu là nhà nước, trong đó hoạt động của các cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội và mọi công dân đều tuyệt đối tuân theo các quy định của

Hiến pháp và pháp luật. Trong một nhà nước pháp quyền pháp luật không chỉ là công cụ để nhà nước quản lý mọi mặt đời sống xã hội, nó còn là công cụ để nhân dân kiểm soát hoạt động của bộ máy nhà nước, công cụ để mọi công dân đấu tranh bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Pháp luật trong nhà nước pháp quyền phải là sự thể hiện ý chí chung của mọi công dân. Các quyền, tự do và lợi ích hợp pháp của công dân được nhà nước ghi nhận trong đạo luật cơ bản của nhà nước và có cơ chế đảm bảo thực hiện. Việc tổ chức và hoạt động của bất kỳ cơ quan nhà nước nào, của bất kỳ quan chức cao cấp nào trong bộ máy nhà nước đều ở trong khuôn khổ quy định của Hiến pháp và Luật. Hơn thế nữa nhà nước pháp quyền đòi hỏi phải có thiết chế kiểm tra, giám sát các nhánh quyền lực tối cao trong bộ máy nhà nước. Thực tiễn tổ chức bộ máy nhà nước pháp quyền đương đại cho thấy mặc dù các nhánh quyền lực lập pháp, hành pháp và tư pháp độc lập tương đối với nhau nhưng chúng có thể kiểm chế, đối trọng và giám sát lẫn nhau để hạn chế sự lạm dụng quyền lực, sự bê bối và tham nhũng trong bộ máy nhà nước. Chẳng hạn, ở các nước cộng hoà tổng thống, quyền lực của Tổng thống rất lớn vì Tổng thống vừa đứng đầu nhà nước vừa đứng đầu Chính phủ, tuy vậy khi Tổng thống vi phạm pháp luật, Tổng thống có thể bị xét xử theo thủ tục đàn hạch, theo đó Hạ viện có thể buộc tội Tổng thống và Thượng viện sẽ xét xử. Nếu Tổng thống vi phạm pháp luật, Tổng thống sẽ bị cách chức trước thời hạn. Nếu có dấu hiệu phạm tội theo quy định của Bộ luật Hình sự thì sau khi cách chức Tổng thống còn có thể bị truy cứu trách nhiệm hình sự như các công dân bình thường. Thực tiễn ở Hoa Kỳ cho thấy đã có 3 lần Tổng thống đương nhiệm bị xét xử theo thủ tục đàn hạch (Impeachment). Lần thứ nhất, Tổng thống Andrew Johnson bị xét xử theo thủ tục đàn hạch vào năm 1868 nhưng Thượng nghị viện đã không phế truất được Tổng thống vì thiếu một phiếu, lần thứ hai là trường hợp Tổng thống Richard Nixon bị đàn hạch vì vụ Oa-tơ-ghê (Watergate) năm 1974 và phải xin từ chức trước thời hạn. Trường hợp thứ ba là Tổng thống Bill Clinton bị xét xử trong vụ án gọi là bê bối tình dục với cô sinh viên thực tập Monica Lewinski và được xử trắng án.

Đối với nhánh quyền lực lập pháp, các luật do Nghị viện ban hành nếu bị một cá nhân, hay tổ chức kiện lên Pháp viện tối cao là vi hiến, thì Pháp viện tối cao Hoa Kỳ sẽ xem xét và quyết định đạo luật đó có vi hiến hay không. Nếu Pháp viện tối cao Hoa Kỳ tuyên bố là vi hiến thì đạo luật đó trở nên vô hiệu. Các thẩm phán Pháp viện tối cao Hoa Kỳ mặc dù có quyền lực trong lĩnh vực tư pháp rất lớn song nếu họ vi phạm pháp luật, họ cũng bị xét xử theo thủ tục đàn hạch và có thể bị cách chức.

Ở các nước theo chính thể cộng hoà Nghị viện, cộng hoà lưỡng tính Toà án Hiến pháp hoặc Hội đồng Hiến pháp là cơ quan bảo hiến có thẩm quyền xem xét và phán quyết tính hợp hiến hay không hợp hiến của các đạo luật. Đây là một trong những thiết chế không thể thiếu trong một Nhà nước pháp quyền.

Một đặc điểm nữa của Nhà nước pháp quyền cũng cần phải nói đến là các thiết chế kiểm tra giám sát hoạt động của các cơ quan công quyền, kể cả hoạt động của các thành viên Chính phủ. Hiện nay khoảng hơn 80 nước trên thế giới có Thanh tra Nghị viện (Ombudsman) và Kiểm toán Nghị viện là các thiết chế có vai trò đặc biệt quan trọng giúp Nghị viện giám sát hoạt động của

Chính phủ. Thanh tra Nghị viện có thể tiến hành thanh tra đối với bất kỳ nhân vật cao cấp nào trong bộ máy nhà nước khi có dấu hiệu vi phạm pháp luật. Như vậy, có thể thấy rằng trong một Nhà nước pháp quyền, không thể có một cơ quan nhà nước nào, một quan chức cao cấp nào trong bộ máy nhà nước nằm ngoài vòng kiểm soát của pháp luật.

## *Chương V*

# **NGHỊ VIỆN**

### **I. VỊ TRÍ, VAI TRÒ CỦA NGHỊ VIỆN TRONG BỘ MÁY NHÀ NƯỚC**

Nghị viện là cơ quan đại diện cao nhất của các tầng lớp dân cư trong xã hội, hình thành do bầu cử, có chức năng chủ yếu là lập pháp.

Thuật ngữ Nghị viện có nguồn gốc từ tiếng Latinh là “parlare” có nghĩa là nói, là bàn luận.

Sự ra đời của chế độ Nghị viện gắn liền với cuộc cách mạng dân chủ tư sản. Chế độ Nghị viện và nền lập hiến là thắng lợi của giai cấp tư sản nhằm chống lại chế độ quân chủ chuyên chế của Nhà nước phong kiến.

Cùng với sự thừa nhận nguyên tắc phân chia quyền lực trong việc tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước tư sản mà người sáng lập ra là John Locke và Charles De Secondat Montesquieu quyền lập pháp được trao cho Nghị viện. Nghị viện tồn tại song song bên cạnh Tổng thống, Chính phủ và các cơ quan Tòa án để thực hiện chức năng lập pháp, một trong ba quyền lực quan trọng nhất của Nhà nước.

### **II. CƠ CẤU CỦA NGHỊ VIỆN**

#### **1. Các viện của Nghị viện**

Nghị viện của các Nhà nước đương đại có thể có một hoặc hai viện: Chế độ 1 viện tồn tại ở Hy Lạp, Phần Lan, Thụy Điển, Đan Mạch, Bồ Đào Nha... Chế độ hai viện tồn tại ở Anh, Pháp, Mỹ, Nhật, Italia, Đức v.v...

Chế độ hai viện trước hết tồn tại ở các Nhà nước Liên bang. Thượng Nghị viện thông thường là đại diện của các bang, các lãnh địa, không lấy theo tỷ lệ dân số. Ví dụ, Hoa Kỳ có 50 bang thì mỗi bang có hai Thượng nghị sỹ không phụ thuộc vào bang lớn hay nhỏ.

Ở một số nước khác Thượng nghị viện đại diện cho tầng lớp quý tộc trong xã hội. Ví dụ, Thượng nghị viện Anh gọi là Viện quý tộc (House of Lords). Thượng nghị viện Anh bao gồm các đại biểu quý tộc sau đây:

1. Các nhà quý tộc tôn giáo (The Lords Spritual) đó là các Tổng giám mục của các thành phố Canterbury và York, các giám mục của Thủ đô London và các thành phố Durham và Winchester và sau đó là 21 vị giám mục lão thành của giáo hội Anh<sup>(1)</sup>. Sự lão thành được tính từ thời điểm được bổ sung làm giám mục. Vị trí Thượng nghị sỹ chỉ dành cho những giám mục tại chức, khi về hưu họ phải rời bỏ nghị trường.

---

<sup>(1)</sup>Xem: *Constitutional and administrative law của tác giả S.A. de Smith, Nxb. Penguin Books 1977, tr.288.*

2. Các Nghị sĩ là quý tộc kế truyền của Anh và Liên hiệp Vương quốc Anh bao gồm: Công ước, Hầu tước, Bá tước và Nam tước (Duke, Marquis, Earl, Viscount or Baron). Năm 1977 các Nghị sĩ này có đến 900 người.

3. Các nghị sĩ là quý tộc kế truyền của Scotland được quyền bầu trong số họ 16 đại biểu vào Thượng Nghị viện Anh.

4. Các nhà quý tộc là Thượng nghị sĩ suốt đời theo luật năm 1958. Số thượng nghị sĩ thuộc loại này 280 người.

5. Các thẩm phán Tòa án phúc thẩm đã nghỉ hưu. Thông thường số Thượng nghị sĩ này là 11 người<sup>(2)</sup>.

Hiện nay số lượng Thượng nghị sĩ Anh trên 1200 người trong khi đó Hạ nghị viện của Anh (House of Commons) chỉ có 635 Nghị sĩ với nhiệm kỳ là 5 năm.

So sánh quyền hạn của hai viện ta thấy trước kia Quý tộc viện cũng có quyền lập pháp như Thứ dân viện. Một đạo luật cần phải được cả hai viện chấp thuận mới được ban hành. Nhưng kể từ khi có Luật Nghị viện Anh năm 1911 và đặc biệt là với Luật nghị viện Anh năm 1949 quyền hạn của Quý tộc viện bị hạn chế rất nhiều. Theo luật Nghị viện Anh năm 1949 Quý tộc viện chỉ còn quyền đình hoãn việc ban hành những dự luật do thứ dân viện biểu quyết trong thời hạn hai khóa họp không quá một năm. Thứ dân viện có quyền quyết định mọi chính sách đối nội, đối ngoại của quốc gia cùng biểu quyết tất cả những đạo luật cho nước Anh, quyền của Thứ dân viện rộng đến mức mà người ta phải nói rằng: “Nghị viện Anh quốc có thể làm tất cả mọi thứ trừ việc biến người đàn ông thành người đàn bà”<sup>(1)</sup>.

Ở nước Cộng hòa Pháp Thượng nghị viện (Le Sénat) đại diện cho các tập thể lãnh thổ Pháp. Thượng nghị viện và Hạ nghị viện Pháp khác nhau những điểm sau đây:

- Hạ nghị sĩ do bầu cử đầu phiếu trực tiếp còn Thượng Nghị sĩ do đầu phiếu gián tiếp.
- Số lượng Nghị sĩ Hạ nghị viện là 577<sup>(2)</sup> còn số lượng Nghị sĩ Thượng viện là 321.
- Nhiệm kỳ của Hạ nghị sĩ là 5 năm còn nhiệm kỳ của Thượng nghị sĩ là 9 năm.
- Để trở thành ứng cử viên vào Hạ nghị viện chỉ cần đủ 23 tuổi, còn để trở thành ứng cử viên vào Thượng nghị viện phải đủ 35 tuổi.
- Tổng thống có thể giải tán Hạ nghị viện nhưng không thể giải tán Thượng nghị viện.
- Nếu khuyết Tổng thống hoặc vì những lý do khác mà Tổng thống không thực hiện được nhiệm vụ của mình, Chủ tịch thượng nghị viện sẽ thực hiện chức năng của Tổng thống. So sánh quyền hạn của Thượng nghị viện và Hạ nghị viện ta thấy Hạ nghị viện có quyền lớn hơn. Theo quy định tại Điều 45 và 46 của Hiến pháp 1958 - Hiến pháp hiện hành của nước Pháp thì mỗi

---

<sup>(2)</sup> Sđd, tr.289.

<sup>(1)</sup> “Le Parlement peut les modifier toutes librement: en sens on dit parfois du Parlement anglais qu’il peut tout faire sauf changer homme en femme” (Duverger-Droit Constitutionnel et institutions politiques. P241).

<sup>(2)</sup>Theo luật ngày 10/7/1985 về Nghị viện Pháp.

dự án luật hay sáng kiến luật phải do cả hai viện biểu quyết chấp thuận. Nếu có sự bất đồng giữa hai viện thì phải thành lập một ủy ban hỗn hợp gồm một số đại biểu Thượng nghị viện và Hạ nghị viện bằng nhau để thảo luận và thương thuyết. Nếu ủy ban không thể mang lại sự thỏa hiệp của hai viện thì Chính phủ sau khi đề nghị hai viện xem xét lại vấn đề một lần nữa, có thể yêu cầu Hạ nghị viện chung quyết định với đa số tuyệt đối<sup>(1)</sup>.

Theo Điều 49 của Hiến pháp 1958 Hạ nghị viện có thể buộc Chính phủ giải tán bằng cách bỏ phiếu không tín nhiệm Chính phủ (Le vote d'une motion de censure). Nếu có ít nhất 1/10 số Hạ nghị sĩ đề nghị bỏ phiếu không tín nhiệm Chính phủ thì cuộc bỏ phiếu không tín nhiệm sẽ diễn ra sau 48 giờ kể từ khi có đề nghị. Nếu đa số phiếu của Hạ nghị viện thể hiện sự không tín nhiệm thì Chính phủ phải giải tán. Việc hình thành cơ chế hai viện tạo ra những ưu việt sau đây:

- Sự bảo thủ của các Thượng nghị sĩ làm cân bằng với sự thái quá của các lực lượng cấp tiến hay chịu ảnh hưởng của các áp lực trong xã hội mang tính chất nhất thời. Nhờ cơ chế này mà đảm bảo được sự ổn định của thiết chế chính trị.

- Ở các nước liên bang cơ chế hai viện có thể đảm bảo được quyền bình đẳng về mặt lập pháp của các bang, thông thường là sự thể hiện quyền bình đẳng của các dân tộc, của các nhà nước thành viên;

- Do việc thảo luận và thông qua các dự luật phải tiến hành ở cả hai viện với những quan điểm khác nhau nên nội dung các văn bản luật được cân nhắc, xem xét kỹ càng hơn.

## **2. Cơ quan lãnh đạo của Nghị viện**

Cơ quan lãnh đạo của Nghị viện đóng vai trò quan trọng trong hoạt động của Nghị viện. Việc lãnh đạo ở những nghị viện có hai viện do lãnh đạo của từng viện thực hiện. Việc lãnh đạo các viện có thể do một người hoặc do một tập thể ủy ban thường vụ thực hiện. Chủ tịch Hạ nghị viện Anh được gọi là Speaker (người phát ngôn). Ngoài việc phát ngôn chính thức thay mặt Hạ viện, Chủ tịch Hạ viện còn có nhiệm vụ điều khiển các phiên họp của viện bảo đảm những đặc quyền cho Nghị sĩ. Chủ tịch hoặc ủy ban thường vụ Hạ viện thông thường do hội nghị toàn thể Hạ viện bầu ra<sup>(1)</sup>.

Chủ tịch Thượng Nghị viện có thể do Hội nghị toàn thể thượng nghị sĩ bầu ra như Pháp, Italia và Nhật. Còn ở Mỹ và một số nước khác Phó tổng thống đương nhiệm là Chủ tịch Thượng nghị viện. Ở Canada Chủ tịch Thượng nghị viện do Chính phủ bổ nhiệm theo đề nghị của Thượng viện, ở Anh Chủ tịch Thượng viện là Lord Chancellor một người đại diện của cơ quan hành pháp.

## **3. Các ủy ban của Nghị viện**

Để thực hiện chức năng lập pháp cũng như những chức năng khác Nghị viện các nước tư sản đã thành lập các ủy ban. Các ủy ban thường có chủ tịch, phó chủ tịch và thư ký. Các ủy ban

---

<sup>(1)</sup> Xem: *Les Constitutions de la France của Charles Debbasch, Jean-Mari Pouts, Nxb. DALLOZ 1989, P.289.*

<sup>(1)</sup> Xem: *Luật Nhà nước tư sản và các nước phát triển- Giáo sư I.L.linxki, Nxb. Quan hệ quốc tế. Mátxcova 1988 (bản tiếng Nga), tr.355.*



có nhiệm vụ nghiên cứu chuẩn bị các dự án luật các Nghị quyết của Nghị viện. Các ủy ban chia làm hai loại là ủy ban thường trực và ủy ban đặc biệt. Ủy ban thường trực là ủy ban hoạt động chuyên môn còn ủy ban đặc biệt được thành lập vì những nhiệm vụ đặc biệt theo từng vụ việc.

Ở Anh và các nước thuộc khối liên hiệp Anh thành phần của các ủy ban thông thường từ 16 đến 50 Nghị sĩ, có trình độ chuyên môn hóa phù hợp với từng dự án luật. Hạ nghị viện Anh có 14 ủy ban chuyên môn có tính chất thường trực tương ứng với 14 bộ, Quốc hội Mỹ có 16 ủy ban thường trực ở Thượng viện và 22 ủy ban thường trực ở Hạ viện.

### **III. THẨM QUYỀN CỦA NGHỊ VIỆN**

#### **1. Thẩm quyền trong lĩnh vực lập pháp**

Thẩm quyền này có thể chia thành 2 giai đoạn:

a. Giai đoạn đầu của Chủ nghĩa tư bản khi chủ nghĩa Nghị viện đang hưng thịnh thì Nghị viện có thể ban hành bất cứ đạo luật nào mà Nghị viện thấy cần thiết để điều chỉnh các quan hệ xã hội;

b. Giai đoạn thứ hai là giai đoạn từ chủ nghĩa tư bản độc quyền cho đến nay. Ở giai đoạn này quyền hạn lập pháp của Nghị viện bị hạn chế. Xu hướng chung là Nghị viện chỉ được phép ban hành những luật mà những luật đó không can thiệp sâu vào lĩnh vực hành pháp. Ví dụ, Hiến pháp năm 1958 của Pháp hạn chế phạm vi các lĩnh vực mà Nghị viện ban hành luật tại Điều 34. Hiến pháp nhiều Nhà nước tư sản khác cũng quy định các vấn đề tương tự.

Tuy nhiên có một số Nhà nước tư sản như Anh, Hy Lạp, Nhật Bản không hạn chế phạm vi lập pháp của Nghị viện.

#### **2. Thẩm quyền của Nghị viện trong lĩnh vực ngân sách và tài chính**

- Nghị viện quy định về quản trị tài chính quốc gia;
- Quyết định ngân sách nhà nước;
- Thực hiện quyền kiểm soát thanh tra việc thu và chi ngân sách Nhà nước;
- Quyết định việc lập và thu các loại thuế cũng như quyền lập pháp, quyền của Nghị viện trong lĩnh vực này cũng có xu hướng bị cơ quan hành pháp lấn át.

#### **3. Thẩm quyền trong lĩnh vực đối ngoại và phòng thủ quốc gia**

Theo nguyên tắc chủ quyền thuộc về nhân dân thì Nghị viện - cơ quan dân cử, cơ quan đại diện của nhân dân có quyền quyết định vấn đề chiến tranh và hòa bình. Tuy nhiên trên thực tế Tổng thống hoặc Chính phủ có thể đặt Nghị viện trước một việc đã rồi để buộc Nghị viện phải phê chuẩn. Nghị viện quyết định ngân sách quốc phòng, quyết định việc gia nhập các liên minh quân sự, quy định điều kiện gọi phục vụ quân sự. Nghị viện có quyền phê chuẩn hoặc hủy bỏ tất cả các hiệp ước do Chính phủ ký kết. Còn ở Pháp, Italia và Cộng hòa Liên bang Đức thì Nghị viện chỉ có quyền phê chuẩn hoặc hủy bỏ một số hiệp ước quan trọng. Để đánh giá vai trò của Nghị viện trong lĩnh vực quan hệ đối ngoại cần thiết phải xác định sự ảnh hưởng của Nghị viện đối với

nội dung của các hiệp ước quốc tế. Ở Pháp quy chế Nghị viện không cho phép Nghị viện biểu quyết từng điều khoản của Hiệp ước mà chỉ cho phép biểu quyết phê chuẩn hay không phê chuẩn toàn văn bản Hiệp ước. Nhiều nhà nước khác cũng có những quy định tương tự như vậy. Tuy nhiên ở Hoa Kỳ, Thượng nghị viện trong nghị quyết về phê chuẩn Hiệp ước quốc tế có thể sửa đổi hoặc bổ sung bất kỳ điều nào của Hiệp ước. Ở một số quốc gia Hiến pháp còn quy định những Hiệp ước quốc tế liên quan đến các vấn đề chính trị, quốc phòng, tài chính, lãnh thổ quốc gia và những Hiệp ước có thể dẫn đến sự thay đổi một đạo luật trong nước thì Chính phủ phải được sự chấp thuận của Nghị viện trước lúc ký kết<sup>(1)</sup> (Hiến pháp Tây Ban Nha, Đan Mạch, Italia).

Ngoài thẩm quyền phê chuẩn các Hiệp ước quốc tế Nghị viện còn có thẩm quyền phê chuẩn hoạt động đối ngoại của Chính phủ. Tuy nhiên, sự phê chuẩn này chỉ mang tính hình thức. Đó chỉ là cách để kiểm tra hoạt động đối ngoại của Chính phủ.

#### **4. Thẩm quyền của Nghị viện trong lĩnh vực tư pháp**

Ở đa số các nhà nước tư sản Nghị viện có quyền luận tội và xét xử Tổng thống cũng như các quan chức cao cấp của bộ máy Nhà nước theo thủ tục gọi là đàn hạch (Impeachment). Ở nước Anh Hạ nghị viện luận tội và Thượng nghị viện kết tội.

Ở Hoa Kỳ theo quy định của Hiến pháp Hạ nghị viện có quyền buộc tội các quan chức cao cấp của Nhà nước. Khi luận tội Tổng thống và Phó tổng thống Mỹ thì điều khiển phiên họp xét xử của Thượng viện là Chánh tòa Pháp viện tối cao. Hình phạt là sự cách chức đối với các quan chức phạm tội. Còn các hình phạt khác theo Luật Hình sự thì tòa án tuyên phạt theo thủ tục bình thường.

Ở một số nhà nước tư sản như Nhật, Pháp, Italia và các quốc gia mà Nghị viện chỉ có một viện thì việc khởi tố thuộc thẩm quyền của toàn Nghị viện. Sau đó tòa án đặc biệt sẽ xét xử (Hy Lạp, Pháp, Đan Mạch, Nhật Bản) hoặc do Tòa án Hiến pháp hoặc Pháp viện tối cao xét xử.

#### **5. Quyền hạn của Nghị viện trong lĩnh vực giám sát hoạt động của bộ máy hành pháp**

Nghị viện có quyền chất vấn Chính phủ, đòi hỏi Chính phủ phải giải trình trước Nghị viện việc thực hiện các hoạt động đối nội và đối ngoại. Tuy nhiên ở các nước mà Tổng thống có quyền giải tán Hạ nghị viện (ví dụ ở Pháp) thì việc chất vấn cũng chỉ mang tính chất hình thức. Vì trong trường hợp Hạ nghị viện quá mâu thuẫn với Chính phủ do Tổng thống thành lập, Tổng thống sẽ giải tán Hạ nghị viện. Ở một số nước theo thể chế Cộng hòa Tổng thống, Chính phủ không chịu trách nhiệm trước Nghị viện mà chỉ chịu trách nhiệm trước Tổng thống nên thông thường Nghị viện chỉ chất vấn Tổng thống.

Theo thể chế Cộng hòa Nghị viện, Nghị viện có thể bỏ phiếu không tín nhiệm buộc Chính

---

<sup>(1)</sup> I.L.Ilinxki và L.M.Entin. Luật Nhà nước tư sản và các nước đang phát triển, Nxb. Quan hệ quốc tế Mátxcova. 1988 (bản tiếng

phủ phải giản tẩn.

Ở nhiều Nhà nước tư sản để kiểm tra hoạt động của Chính phủ Nghị viện thành lập các Ủy ban thường trực hoặc bổ nhiệm một số nhân viên thanh tra gọi là “Ombudsman”<sup>(1)</sup>.

#### IV. QUY CHẾ LÀM VIỆC CỦA NGHỊ VIỆN VÀ THỦ TỤC LÀM LUẬT

##### 1. Các kỳ họp

Các kỳ họp của Nghị viện thông thường được triệu tập từ 1 lần đến 4 lần trong 1 năm (Tùy theo quy định của Hiến pháp). Hoạt động thường xuyên của Nghị sĩ biến họ thành Nghị sĩ chuyên nghiệp.

Sự hoạt động và địa vị pháp lý của Nghị viện một phần nào đó phụ thuộc vào việc giải quyết vấn đề Nghị viện có đầy đủ toàn quyền không trong việc quyết định các kỳ họp và thời gian các kỳ họp trong một năm. Có hai quan điểm, hai cách giải quyết vấn đề này.

Quan điểm thứ nhất dựa trên sự thừa nhận chủ quyền của Nghị viện trong việc triệu tập các kỳ họp và thời gian kéo dài của các kỳ họp. Theo quan điểm này một số Nhà nước ví dụ như Đức, Nghị viện trực tiếp quyết định. Một số nước khác cũng do Nghị viện quyết định nhưng ghi vào Hiến pháp hoặc quy chế Nghị viện.

Quan điểm thứ hai cho rằng cơ quan hành pháp quyết định vấn đề này, quan điểm này dựa trên chế độ quân chủ độc quyền đã hình thành từ lâu đời, truyền thống Nhà vua là người khai mạc và bế mạc các phiên họp của Nghị viện (Anh, Nhật Bản).

Việc triệu tập các kỳ họp bất thường được tiến hành theo sáng kiến của Chủ tịch Thượng hoặc Hạ nghị viện (Italia, Thổ Nhĩ Kỳ) người đứng đầu Nhà nước hoặc Chính phủ (Pháp, Bỉ, Nhật), đồng thời có thể theo yêu cầu của một số lượng nghị sĩ nhất định của Thượng viện hoặc Hạ viện. Ở Nhật và Hy Lạp con số này là 1/4, ở Italia là 1/3, ở Pháp là trên 50%. Con số này chỉ cần đủ ở một viện, chủ yếu là ở Hạ viện.

##### 2. Thủ tục làm luật

Quá trình làm luật trải qua 4 giai đoạn:

###### a. Sáng kiến luật

Sáng kiến luật thuộc về các Nghị sĩ, người đứng đầu Nhà nước và Chính phủ. Ở một số nước sáng kiến luật còn thuộc về các ủy ban thường trực của Quốc hội (Nghị viện). Ở Italia, Tây Ban Nha, Thụy Sĩ còn có quy định về sáng kiến luật của nhân dân. Ở Italia nếu một dự án luật có sự ủng hộ của 50.000 cử tri thì được đưa ra Nghị viện xem xét.

Hiện nay sáng kiến luật chủ yếu thuộc về Chính phủ. Khoảng 90% các dự án luật trở

---

Nga), tr.362.

<sup>(1)</sup> Ở Thụy Điển và một số nước tư sản khác Ambudsman có chức năng điều tra hoạt động của các quan chức hành chính theo đơn khiếu tố của công dân.

thành luật là của Chính phủ hoặc của các Nghị sĩ do Chính phủ ủy nhiệm.

Ở một số nước, ví dụ Cộng hòa Liên bang Đức, Nhật một sáng kiến luật của Nghị sĩ chỉ được đem ra xem xét khi dự án luật đó đã được một tập thể các Nghị sĩ ủng hộ.

#### *b. Thảo luận luật*

Việc thảo luận dự án luật được chia thành các giai đoạn gọi là các lần đọc.

Lần đọc đầu tiên thể hiện việc bắt đầu xem xét dự án luật bằng việc đọc tên và gọi các vấn đề cơ bản của dự luật. Công việc này thông thường do Chủ tịch hai viện tiến hành. Kết thúc giai đoạn này dự án luật có thể bị bác bỏ. Nếu không bị bác bỏ sau lần đọc đầu tiên dự án sẽ chuyển cho các ủy ban thường trực phù hợp với chuyên ngành đã phân định. Vai trò của các ủy ban thường trực phù hợp với chuyên ngành đã phân định. Vai trò của các ủy ban thường trực có thể rất lớn. Theo Điều 72 của Hiến pháp Italia các ban thường trực có thể có quyền quyết định cuối cùng việc tiếp nhận hay không tiếp nhận các dự án luật trừ các luật sửa đổi Hiến pháp, Luật Bầu cử, Luật Tài chính và Ngân sách, luật về ủy nhiệm làm luật và về vấn đề phê chuẩn các Điều ước quốc tế. Sau khi xem xét ở các ủy ban thường trực dự án luật được gửi lại các viện của Nghị viện. Đây là giai đoạn đọc thứ 2. Giai đoạn này trước hết bắt đầu bằng việc đọc những nhận xét của ủy ban thường trực và thảo luận ở Nghị trường. Ở giai đoạn này dự án luật cũng có thể bị bác bỏ. Giai đoạn thứ ba là “giai đoạn nghe các ý kiến chống đối hoặc ủng hộ dự luật và biểu quyết thông qua”.

#### *c. Thông qua luật*

Thông thường các dự luật được biểu quyết với đa số phiếu thuận sẽ trở thành luật. Việc bỏ phiếu tiến hành theo từng viện.

Ở Italia việc thông qua luật chủ yếu do các ủy ban thường trực của hai viện biểu quyết. Dự án trở thành luật nếu được 4/5 tổng số thành viên của ủy ban bỏ phiếu thuận. Quyết định của ủy ban có thể được đưa ra Nghị viện xem xét lại theo yêu cầu của Chính phủ hoặc của 1/10 tổng số Nghị sĩ hoặc của 1/4 thành viên ủy ban. Từ năm 1.958 đến 1976 Ủy ban của Nghị viện Italia đã thông qua được 5.733 dự án luật (chiếm khoảng 80%) các dự án luật).

#### *d. Công bố luật*

Việc công bố luật thông thường do nguyên thủ quốc gia thực hiện trong vòng 10 hoặc 15 ngày sau khi luật đã thông qua.

Trong thời gian này một số Nhà nước tư sản, Ví dụ như Hoa Kỳ cho phép Tổng thống có quyền phủ quyết luật. Việc phủ quyết này của Tổng thống buộc Nghị viện phải thảo luận lại lần thứ hai. Trong lần này luật chỉ có thể được thông qua nếu đủ từ 2/3 trở lên số phiếu thuận.

## *Chương VI.*

# **NGUYÊN THỦ QUỐC GIA**

### **I. VỊ TRÍ, VAI TRÒ CỦA NGUYÊN THỦ QUỐC GIA**

Nguyên thủ quốc gia là người đứng đầu Nhà nước, có quyền thay mặt Nhà nước về mặt đối nội và đối ngoại. Vị trí, vai trò của Nguyên thủ quốc gia phụ thuộc vào hình thức chính thể của Nhà nước.

Ở các nước quân chủ lập hiến như Thụy Điển, Nhật Bản, Tây Ban Nha, Bỉ, Thái Lan, Anh, Nguyên thủ quốc gia là Vua (Hoàng đế, quốc trưởng) là người giữ chức vụ này theo nguyên tắc truyền kế. Ở những nước này nhà vua tượng trưng cho sự tồn tại vĩnh cửu của một dân tộc, một dòng dõi quý tộc cao quý, sự thống nhất, sự đoàn kết của dân tộc. Tuy là người đứng đầu Nhà nước nhưng quyền hạn của nhà vua không đáng kể; nhà vua bị hạn chế quyền lực trên cả ba phương diện lập pháp, hành pháp và tư pháp. Vua chỉ thực hiện chức năng lễ tân và ngoại giao như tiếp nhận các đại sứ nước ngoài, bổ nhiệm, bãi nhiệm đại sứ của Nhà nước mình ra nước ngoài, phong tặng các danh hiệu cao quý.

Ở những nước Cộng hòa Tổng thống như Hoa Kỳ, Mêhicô, Venezuela, Côlômbia thì quyền lực của Tổng thống rất lớn. Tổng thống vừa là người đứng đầu Nhà nước vừa là người đứng đầu Chính phủ, người nắm toàn bộ quyền hành pháp trong tay mình.

Ở những nước Cộng hòa Nghị viện như Italia, Liên bang Đức, Áo, Thụy Sĩ, Úc, Ailen, Aixolen, Canada, Ấn Độ quyền hạn của Tổng thống không lớn lắm. Tổng thống chỉ là người đứng đầu Nhà nước chứ không đứng đầu Chính phủ. Ở những nước này vị trí của Tổng thống là biểu tượng của sự thống nhất quốc gia, sự điều hòa chức năng của các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp.

Ở các nước Cộng hòa Lưỡng tính chế định Tổng thống là sự pha trộn, sự kết hợp giữa thể chế Cộng hòa Tổng thống và Cộng hòa Nghị viện. Ở Pháp Tổng thống do cử tri trực tiếp bầu ra do đó có thể hoạt động độc lập không phụ thuộc vào Nghị viện. Nhưng tổng thống Pháp chỉ đứng đầu Nhà nước chứ không đứng đầu Chính phủ. Tổng thống có quyền thành lập chính phủ nhưng phải lựa chọn các thành viên của Chính phủ và Thủ tướng từ các thành viên thuộc Đảng chiếm đa số ghế trong Nghị viện. Chính phủ Pháp vừa chịu trách nhiệm trước Tổng thống vừa chịu trách nhiệm trước Nghị viện. Tổng thống theo quy định tại Điều 5 Hiến pháp năm 1958 - Hiến pháp hiện hành của Pháp là người bảo vệ sự tôn trọng Hiến pháp, là người bằng vai trò trọng tài của mình đảm bảo sự điều hòa hoạt động của các hệ thống cơ quan Nhà nước: lập pháp, hành pháp và tư pháp<sup>(1)</sup>.

---

<sup>(1)</sup>Xem: *Les Constitutions de la France*, Nxb. Dalloz 1989, tr.280.

## **II. QUYỀN HẠN CỦA NGUYÊN THỦ QUỐC GIA**

Quyền hạn của Nguyên thủ quốc gia có thể phân chia thành các loại sau đây:

- Quyền hạn trong việc thực hiện chức năng đại diện;
- Quyền hạn trong lĩnh vực quản lý Nhà nước;
- Quyền hạn trong lĩnh vực lập pháp;
- Quyền hạn trong lĩnh vực đối ngoại;
- Quyền hạn trong lĩnh vực tư pháp;
- Quyền hạn đặc biệt.

### **1. Quyền hạn thực hiện chức năng đại diện**

Bởi Nguyên thủ quốc gia là người đứng đầu Nhà nước là người thay mặt quốc gia về mặt đối nội cũng như đối ngoại vì vậy chức năng chủ yếu của Nguyên thủ quốc gia là chức năng đại diện. Về điều này Điều 59 của Hiến pháp cộng hòa Liên Bang Đức năm 1959 đã quy định “Tổng thống liên bang đại diện Liên bang trong các quan hệ quốc tế và nhân danh Liên bang ký kết các điều ước quốc tế với nước ngoài” Điều 1 của Hiến pháp Nhật Bản cũng quy định: “Hoàng đế tiêu biểu quốc gia và sự thống nhất của dân tộc, chức vụ Hoàng đế xuất phát do ý chí của dân tộc có chủ quyền”. Tại Điều 3 Hiến pháp Nhật xác định thẩm quyền của Hoàng đế với những giới hạn nhất định: “Mọi hành vi của Hoàng đế trong lĩnh vực đại diện quốc gia phải có sự tham khảo ý kiến và chấp thuận của Nội các. Nội các chịu trách nhiệm về hành vi trên”.

Thực hiện chức năng đại diện của quốc gia, Nguyên thủ quốc gia tiếp nhận các đại sứ nước ngoài và bổ nhiệm các đại sứ của Nhà nước mình ra nước ngoài. Nguyên thủ quốc gia thay mặt quốc gia ký kết các điều ước quốc tế. Đại diện quốc gia, người đứng đầu Nhà nước phát biểu quan điểm của quốc gia mình ở Liên hợp quốc và các hội nghị quốc tế. Thay mặt quốc gia Hoàng đế (hoặc Tổng thống) chủ tọa các nghi lễ trọng thể, gửi các lời kêu gọi, hiệu triệu với nhân dân trong những tình trạng đất nước lâm nguy. Là người đại diện của mỗi quốc gia, nghi lễ tiếp đón các Nguyên thủ quốc gia bao giờ cũng là nghi lễ long trọng nhất.

### **2. Quyền hạn của Nguyên thủ quốc gia trong lĩnh vực quản lý Nhà nước**

Nguyên thủ quốc gia đóng vai trò quan trọng trong việc thành lập chính phủ, song mức độ ảnh hưởng của Nguyên thủ quốc gia đối với đường lối chính trị của Chính phủ và quyền hạn của Nguyên thủ quốc gia trong lĩnh vực quản lý Nhà nước rất khác nhau ở những hình thức chính thể khác nhau. Ở những nước Cộng hòa Nghị viện và một số nước quân chủ Nghị viện Nguyên thủ quốc gia không thể lựa chọn các thành viên của Chính phủ theo ý muốn của mình mà phải bổ nhiệm vào chính phủ các thành viên thuộc Đảng chiếm đa số ghế trong Nghị viện. Theo quy định của Hiến pháp hoặc theo tiền lệ, từ trước đến nay chức vụ Thủ tướng Chính phủ luôn luôn thuộc về lãnh tụ của Đảng chiếm đa số ghế trong Nghị viện. Ví dụ, ở nước Anh chức vụ Thủ tướng Chính phủ luôn luôn thuộc về thủ lĩnh Đảng bảo thủ hoặc Công đảng là những đảng có

khả năng chiếm đa số ghế trong Hạ nghị viện Anh. Chỉ trong trường hợp không có đảng nào chiếm đa số ghế trong Nghị viện hoặc có đảng chiếm đa số ghế trong Nghị viện nhưng không có người nào được thừa nhận là người có uy tín trong đảng thì khi đó vai trò Nguyên thủ quốc gia mới được thể hiện rõ.

Ở những nước Cộng hòa Tổng thống nơi mà Tổng thống vừa là người đứng đầu Nhà nước vừa là người đứng đầu Chính phủ thì Tổng thống là người đứng đầu cơ quan hành pháp và có quyền hạn trong lĩnh vực quản lý Nhà nước rất rộng. Các thành viên của Chính phủ được coi là những người giúp việc và cố vấn cho Tổng thống. Tổng thống có toàn quyền bổ nhiệm và bãi nhiệm các thành viên của Chính phủ. Mặc dù việc bổ nhiệm các thành viên của Chính phủ được tiến hành “theo lời khuyên và được sự đồng ý của Thượng nghị viện” và phải nhận được từ 2/3 trở lên số phiếu thuận của Thượng Nghị viện song trên thực tế rất ít khi Thượng nghị viện không đồng ý với Tổng thống. Nguyên tắc phải chọn các thành viên của Chính phủ từ những người thuộc đảng chiếm đa số ghế trong Nghị viện không được áp dụng trong thể chế Cộng hòa Tổng thống. Ở đây, Tổng thống cũng có thể thuộc về một đảng không chiếm đa số ghế trong Nghị viện. Với thể chế Cộng hòa Tổng thống, Tổng thống có vai trò quyết định trong việc định ra chương trình hoạt động của Chính phủ, lãnh đạo bộ máy hành chính, lực lượng vũ trang, bổ nhiệm các chức vụ quan trọng nhất trong bộ máy quân sự và hành chính.

### 3. Quyền hạn của Nguyên thủ quốc gia trong lĩnh vực lập pháp

Khả năng và mức độ tham gia của Nguyên thủ quốc gia vào quá trình lập pháp phụ thuộc vào hình thức chính thể của Nhà nước.

Ở những nước theo chính thể Quân chủ lập hiến và chính thể Cộng hòa Nghị viện, Nhà vua hoặc Tổng thống được coi như một thành phần của Nghị viện. Nguyên thủ quốc gia có quyền khai mạc và bế mạc các kỳ họp của Nghị viện (thường kỳ và không thường kỳ). Nguyên thủ quốc gia cũng có thể giải tán Nghị viện trước thời hạn và có quyền chỉ định bầu cử Nghị viện mới có quyền triệu tập các kỳ họp bất thường, có quyền trả lại các dự án luật đã được Nghị viện thông qua và yêu cầu Nghị viện phải thảo luận lại lần hai. Tuy nhiên, ở nhiều nước những quy định trên chỉ mang tính chất hình thức.

Ở những nước có chính thể Cộng hòa Tổng thống mà Hoa Kỳ là nước điển hình Tổng thống với quyền VETO (quyền phủ quyết) có thể can thiệp sâu vào lĩnh vực lập pháp. Các luật bị Tổng thống phủ quyết Quốc hội (Congress) phải thảo luận lại lần thứ hai và luật chỉ có thể ban hành được nếu được từ 2/3 trở lên số Nghị sĩ bỏ phiếu thuận. Thực tiễn ở Hoa Kỳ cho thấy 95% các luật bị Tổng thống phủ quyết không thể ban hành được. Chúng ta có thể thấy rõ điều đó qua bảng thống kê sau đây:

Tổng thống		Số lần sử dụng VETO	Số lần Quốc hội thắng Tổng thống
1. Franklin	Roosevelt	635	9
2. Harry	Truman	250	12

3. Dwight	Eisenhower	181	2
4. John	Kennedy	21	0
5. Lyndon	Johnson	30	0
6. Richard	Nixon	42	6
7. Gerald	Ford	72	12
8. Jimmy	Carter	31	2
9. Ronald	Regan	78	9
10. George	Bush	24	0
			(1)

Quyền phủ quyết có thể chia làm bốn loại: Quyền phủ quyết tuyệt đối, quyền phủ quyết tương đối, quyền phủ quyết lựa chọn và quyền phủ quyết bỏ túi (pocket veto).

- Quyền phủ quyết tuyệt đối được quy định ở đa số các nước quân chủ lập hiến loại trừ Nhật Bản và Na Uy<sup>(2)</sup>. Quyền phủ quyết tuyệt đối được hiểu là quyền của Hoàng đế bác bỏ dự án luật đã được Nghị viện thông qua. Sự bác bỏ này mang tính chất quyết định, Nghị viện không có cách gì có thể khắc phục được. Quyền phủ quyết tuyệt đối ngày nay chỉ mang tính chất hình thức, trên thực tế hầu như không được sử dụng;

- Quyền phủ quyết tương đối là quyền phủ quyết hiện nay đang được áp dụng ở Hoa Kỳ và một số nước cộng hòa Tổng thống. Quyền phủ quyết này Nghị viện có thể khắc phục được bằng việc thảo luận lại lần thứ hai và với 2/3 trở lên số phiếu thuận trong biểu quyết này;

- Quyền phủ quyết lựa chọn hiện nay đang được áp dụng ở Mexico và Argentina, Pháp. Nếu quyền phủ quyết tuyệt đối và tương đối đều là sự phủ quyết toàn văn dự luật thì sự phủ quyết lựa chọn cho phép Tổng thống có thể phủ quyết một phần một số điều khoản của dự án luật;

- Quyền phủ quyết bỏ túi (Pocket veto) là quyền phủ quyết đang được áp dụng ở Hoa Kỳ. Có thể coi đây là một dạng đặc biệt của quyền phủ quyết tuyệt đối. Theo quy định tại Khoản 7 Điều 1 của Hiến pháp hợp chủng quốc Hoa Kỳ tất cả các dự thảo luật đã được Hạ nghị viện và Thượng nghị viện thông qua trước khi được ban hành thành luật phải đệ trình lên Tổng thống. Nếu Tổng thống tán thành dự thảo luật Tổng thống sẽ ký vào dự luật đó, nếu không đồng ý Tổng thống sẽ gửi trả lại với các bác luận của Tổng thống cho viện đã khởi xướng luật. Những dự luật mà Tổng thống không gửi trả lại trong kỳ hạn 10 ngày (không kể ngày chủ nhật) sau ngày dự luật được đệ trình lên Tổng thống sẽ trở thành đạo luật, coi như là Tổng thống đã phê chuẩn dự luật đó rồi. Nhưng nếu như những dự luật do Quốc hội thông qua trong 10 ngày cuối kỳ họp lại bị Tổng thống bác bỏ thì sự phủ quyết này mang tính chất tuyệt đối vì Quốc hội đã kết thúc kỳ họp và không còn khả năng để thảo luận lại và biểu quyết lần hai. Quyền phủ quyết bỏ túi được áp dụng khá thường xuyên ở Hoa Kỳ. Tổng thống Franklin Roosevelt trong 12 năm

<sup>(1)</sup>Xem: "La présidence américaine" của tác giả Marie - France Toinet, Nxb. Moutchrestien E.JA 1991, tr.76.

<sup>(2)</sup> Theo cuốn "Luật Nhà nước của các nước tư bản và đang phát triển" do giáo sư I.P. Ilinxki chủ biên. Nxb "Quan hệ quốc tế", M.1988, tr.333.



ở cương vị Tổng thống đã áp dụng 263 lần “quyền veto bỏ túi”. Tổng thống Harry Truman 70 lần, Tổng thống Dwight Eisenhower 108 lần, Tổng thống Ronald Reagan 39 lần, Tổng thống George Bush 24 lần<sup>(1)</sup>.

#### **4. Quyền hạn của Nguyên thủ quốc gia trong lĩnh vực đối ngoại**

Trong lĩnh vực đối ngoại vai trò của Nguyên thủ quốc gia đặc biệt quan trọng. Hiến pháp hiện hành của Cộng hòa Liên bang Đức quy định Tổng thống là người thay mặt Liên bang trong các quan hệ Pháp luật quốc tế. Hiến pháp hiện hành của Tây Ban Nha cũng xác định Hoàng đế là người thực hiện quyền đại diện Tối cao của Tây Ban Nha trong các quan hệ quốc tế. Đạo luật cơ bản của Pháp, Hiến pháp 1958 đã trao quyền thực hiện đàm phán về ký kết hiệp ước và phê chuẩn chúng cho Tổng thống. Hiến pháp Hợp chủng quốc Hoa Kỳ quy định Tổng thống có quyền (với sự tư vấn và đồng ý của Thượng nghị viện) ký kết các hiệp ước quốc tế, chỉ định các nhà ngoại giao, đại diện lãnh sự. Thẩm quyền rất rộng của Tổng thống Hoa Kỳ trong lĩnh vực đối ngoại không chỉ dựa trên cơ sở Hiến pháp mà còn dựa trên cơ sở các quyết định của Pháp viện tối cao, Nghị quyết của quốc hội và các luận thuyết về chủ quyền đối ngoại. Ở các Nhà nước tư sản khác thực quyền của Tổng thống không những phụ thuộc vào việc quy định của Hiến pháp mà còn phụ thuộc vào phong tục, truyền thống và thực tiễn của đời sống chính trị của quốc gia. Vì vậy, việc quy định trong Hiến pháp và thực tiễn có thể khác nhau rất xa. Ví dụ: Theo Hiến pháp của Cộng hòa Liên bang Đức thì quyền hạn của Tổng thống rộng hơn rất nhiều quyền hạn của Tổng thống Mỹ theo Hiến pháp của Mỹ. Nhưng trên thực tế quyền hạn của Tổng thống Mỹ lại rộng hơn rất nhiều so với quyền hạn của Tổng thống Liên bang Đức.

Ở những nước Cộng hòa Nghị viện nhiều quyền hạn của Tổng thống trên thực tế lại do Thủ tướng và Chính phủ thực hiện.

Ở những nước Cộng hòa lưỡng tính phụ thuộc vào khung cảnh chính trị khác nhau mà quyền hạn đối ngoại của Tổng thống có thể khác nhau. Ví dụ, khi Tổng thống thuộc về đảng chiếm đa số ghế trong Nghị viện thì Tổng thống có thể có vai trò thống trị về hoạt động đối ngoại. Ngược lại nếu Tổng thống không phải là thành viên của Đảng chiếm đa số ghế trong Nghị viện thì quyền hạn của Tổng thống sẽ bị hạn chế hơn. Ở các nước Cộng hòa Tổng thống, Tổng thống đều có vai trò chủ đạo trong việc lãnh đạo và quản lý các công việc đối ngoại. Nhìn chung, thẩm quyền đối ngoại của Nguyên thủ quốc gia thể hiện chủ yếu trên những mặt sau:

- Thực hiện quyền đại diện tối cao của Nhà nước trong quan hệ đối ngoại;
- Bổ nhiệm các đại sứ, lãnh sự, các viên chức ngoại giao khác ra nước ngoài;
- Chỉ đạo công tác chuẩn bị, đàm phán, ký kết các hiệp ước quốc tế;
- Tuyên bố chiến tranh và hòa bình.

---

<sup>(1)</sup>Xem: “La Présidence américain” Marie France Toinet; Nxb. Montchrestien paris 1991, tr.76.

## **5. Thẩm quyền trong lĩnh vực tư pháp**

Theo thuyết phân chia quyền lực của Charles Montesquieu, Hiến pháp và các văn bản pháp luật quan trọng khác của Nhà nước tư sản đều tuyên bố sự độc lập của quyền tư pháp đối với quyền lập pháp và hành pháp. Tuy vậy Nguyên thủ quốc gia vẫn giữ rất nhiều quyền lực cho phép nó có thể gây ảnh hưởng lớn đến hoạt động của bộ máy tư pháp. Những thẩm quyền quan trọng của Tổng thống trong lĩnh vực tư pháp là:

- Bổ nhiệm các chức vụ cao cấp trong ngành tòa án;
- Chủ tịch Hội đồng thẩm phán cao cấp, cơ quan xem xét vấn đề kỷ luật và tổ chức của hệ thống tòa án;
- Thực hiện quyền đặc xá và ân xá.

## **6. Thẩm quyền đặc biệt**

Ở nhiều Nhà nước tư sản Như Hoa Kỳ, Pháp, Mêxicô, Côlombia v.v... Nguyên thủ quốc gia có thẩm quyền đặc biệt. Đó là tuyên bố tình trạng chiến tranh, công bố lệnh giới nghiêm, tổng chỉ huy các lực lượng quân sự. Thẩm quyền đặc biệt gắn liền với những hoàn cảnh đặc biệt, thông thường đó là hoàn cảnh chiến tranh.

## **III. CÁCH THỨC TUYỂN CHỌN NGUYÊN THỦ QUỐC GIA**

Phụ thuộc vào hình thức chính thể mà cách thức tuyển chọn nguyên thủ quốc gia hoàn toàn khác nhau. Ở những nước quân chủ lập hiến, hình thức phổ biến là truyền ngôi. Còn ở hình thức Nhà nước Cộng hòa thì cách thức phổ biến là bầu cử.

### **1. Cách thức truyền ngôi ở các nước quân chủ lập hiến**

Thủ tục truyền ngôi Hoàng đế thông thường được quy định trong Hiến pháp, luật về kế vị ngôi vua hoặc được hình thành bởi tập quán từ lâu đời nay đã trở thành tập quán pháp luật..

Hầu hết các Nhà nước quân chủ lập hiến đều tôn trọng ba nguyên tắc cơ bản trong việc kế truyền ngôi vua. Đó là những nguyên tắc sau đây:

#### *a. Nguyên tắc lãnh thổ bất khả phân*

Nguyên tắc này đòi hỏi ngôi vua chỉ truyền cho một người. Dù Hoàng đế có nhiều hoàng tử và công chúa thì ngôi vua cũng không thể truyền cho nhiều người vì như vậy vương quốc sẽ bị phân chia thành các vương quốc nhỏ, Nhà nước sẽ suy yếu.

#### *b. Nguyên tắc trọng nam*

Nếu Hoàng đế vừa có con trai vừa có con gái thì việc truyền ngôi phải ưu tiên cho con trai. Việc truyền ngôi cho con gái chỉ có thể thực hiện được khi Hoàng đế không có con trai. Tuy nhiên, nguyên tắc này được hiểu và áp dụng ở nhiều nước rất khác nhau. Ở một số nước khi Hoàng đế không có con trai thì ngôi vua có thể truyền cho người con gái (Ví dụ, như Anh

quốc), một số nước khác không cho phép Hoàng đế truyền ngôi cho con gái (Ví dụ, như Thụy Điển). Trường hợp này ngôi vua có thể truyền cho một người đàn ông trong hoàng tộc...

*c. Nguyên tắc trọng trưởng*

Theo nguyên tắc này nếu Hoàng đế có nhiều con trai thì ngôi vua được truyền cho con trưởng. Nếu con trưởng đã chết thì truyền ngôi cho cháu trưởng. Tuy nhiên nếu người con trưởng có những khiếm khuyết về trí tuệ, đạo đức thì vua có thể truyền cho người con thứ. Ngoài những nguyên tắc đã nêu trên nhiều vương quốc còn đặt ra các tiêu chuẩn khắt khe hơn về đạo đức, về tôn giáo và cả về trình độ văn hóa sao cho người được kế vị ngôi vua phải xứng đáng là biểu tượng cho cả quốc gia, cả dân tộc<sup>(1)</sup>.

## **2. Cách thức bầu cử Tổng thống ở các Nhà nước có hình thức chính thể cộng hòa dân chủ**

Đa số các nước trên thế giới ngày nay có hình thức chính thể cộng hòa dân chủ. Nguyên thủ quốc gia ở các Nhà nước này được lựa chọn bằng phương pháp bầu cử. Nguyên thủ quốc gia ở các nước Cộng hòa Nghị viện như Cộng hòa Liên bang Đức, Cộng hòa Italia được bầu cử dựa trên cơ sở chủ yếu là Nghị viện.

Theo quy định tại Điều 83 Hiến pháp 1947 - Hiến pháp hiện hành của Cộng hòa Italia, Tổng thống được bầu bởi Nghị viện trong phiên họp toàn thể của hai viện. Trong phiên họp này ngoài các đại biểu của Thượng viện và Hạ viện còn có sự tham dự của các đại biểu đại diện cho các Hội đồng vùng. Mỗi vùng có ba đại biểu<sup>(2)</sup>. Như vậy tham dự bầu cử Tổng thống ở Italia có 630 Hạ nghị sĩ, 315 Thượng nghị sĩ và 57 đại diện cho các Hội đồng vùng<sup>(3)</sup>.

Các cử tri này được gọi là “đại cử tri”. Cuộc bầu cử được tiến hành bằng việc bỏ phiếu kín và phải đạt từ 2/3 trở lên số phiếu của đại cử tri thì ứng cử viên mới trúng cử. Nếu không đủ số phiếu trên thì phải bỏ phiếu lần hai, nếu lần này cũng không đạt thì đợt bỏ phiếu lần 3 chỉ cần trên 50% số phiếu của đại cử tri, ứng cử viên sẽ đắc cử Tổng thống. Nhiệm kỳ của Tổng thống là 7 năm. Bất kỳ một công dân nào đủ 50 tuổi và được hưởng đầy đủ các quyền chính trị và dân sự đều được tham gia ứng cử Tổng thống. Ở Cộng hòa Liên bang Đức Tổng thống Liên bang được bầu bằng một Hội nghị liên bang với thành phần bao gồm các Nghị sĩ của Hạ viện và đại biểu của các lãnh địa. Tổng thống được bầu là ứng cử viên nhận được đa số tuyệt đối (trên 50%) phiếu thuận của Hội nghị liên bang. Nếu không người nào đạt được số phiếu nói trên thì phải bầu vòng hai. Vòng hai cũng không được thì bầu vòng ba. Ở vòng ba ứng cử viên trúng cử chỉ cần đạt đa số tương đối (là người cao phiếu nhất nhưng không cần trên 50% số phiếu của Hội nghị liên bang). Ứng cử viên phải là công dân Cộng hòa Liên Bang Đức có độ tuổi từ 40 trở lên.

Ở các nước Cộng hòa Tổng thống bầu cử Tổng thống không phụ thuộc vào bầu cử Nghị

---

<sup>(1)</sup> Xem: Vũ Quốc Thông - Pháp chế sử Việt Nam Sài Gòn.1973, tr.61.

<sup>(2)</sup> Riêng vùng Vale De.oxta chỉ có 1 đại biểu.

viện. Tổng thống có thể do nhân dân trực tiếp hoặc gián tiếp bầu ra.

Điển hình của chế độ Cộng hòa Tổng thống là Hoa Kỳ. Tổng thống Hoa Kỳ do nhân dân bầu cử gián tiếp.

Theo quy định của Hiến pháp: “Mỗi bang (do cơ quan lập pháp của bang đó định liệu cử ra một số đại cử tri bằng tổng số Thượng nghị sĩ và Hạ nghị sĩ của bang đó ở quốc hội”<sup>(1)</sup>).

Tất cả các Thượng nghị sĩ Hạ nghị sĩ và các viên chức Nhà nước liên bang đều không thể được bầu làm đại cử tri. Tổng thống sẽ do các đại cử tri bầu ra. Muốn trở thành ứng cử viên Tổng thống, các cá nhân phải hội đủ các điều kiện Hiến định và luật định<sup>(2)</sup>. Điều kiện Hiến định quy định trong Điều 2 khoản 1 mục 5 của Hiến pháp năm 1787 “phải là công dân Hoa Kỳ từ lúc sinh ra, không dưới 35 tuổi và phải trú ngụ ở Hoa Kỳ ít nhất là 14 năm trước ngày bầu cử”. Điều kiện luật định là phải tự mình ra ứng cử. Hình thức ứng cử rất đơn giản. Ứng cử viên chỉ cần điền vào giấy ứng cử và làm thành ba bản gửi cho ủy ban bầu cử của liên bang.

Năm 1980 có 112 ứng cử viên đã ghi vào danh sách ứng cử.

Ngoài quy định của Liên bang còn có quy định của các bang. Mỗi bang còn bổ sung thêm quy định riêng của mình. Ví dụ, tại bang Florida, một ứng cử viên của đảng thứ 3 (ngoài Đảng cộng hòa và Đảng dân chủ, cần phải thu được 100 chữ ký của cử tri. Còn ở New York thì cần phải có chữ ký của 20.000 cử tri ủng hộ. Các quy định riêng của từng bang chủ yếu nhằm cản trở các ứng cử viên của đảng thứ ba ngoài hai đảng lớn của Hoa Kỳ là Đảng cộng hòa và Đảng dân chủ. Ngoài ra còn có những điều kiện khác là những điều kiện khắt khe hơn nhưng chỉ áp dụng cho những ứng cử viên của Đảng cộng hòa và Đảng dân chủ. Đây là những điều kiện thông lệ và không được ghi thành văn bản. Theo quy định chung của pháp luật những ứng cử viên Tổng thống có thể là người da đen, phụ nữ người Do Thái và có thể thuộc giai cấp công nhân nhưng thân thực tế những người đó không bao giờ có thể trở thành ứng cử viên của Đảng cộng hòa và Đảng dân chủ. Muốn trở thành ứng cử viên của hai đảng nói trên, thông thường phải là người đàn ông da trắng, hầu hết có bằng đại học, theo đạo tin lành và phải là đại diện của một bang lớn. Trong số 58 ứng cử viên đã được hai đảng nói trên lựa chọn từ năm 1824 cho đến nay tất cả đều là người da trắng, hầu hết có bằng đại học, 5 người trong số họ theo đạo tin lành, 2 đại biểu theo đạo thiên chúa, không có ai là người Do thái. Trong số họ 21 người là Thượng nghị sĩ, 18 người là Hạ nghị sĩ, 11 người là sĩ quan cấp tướng, 7 người là phó Tổng thống, 7 người là đại sứ, 4 người là bộ trưởng, 3 người là thẩm phán tòa án tối cao, chỉ có hai người là không giữ chức vụ chính trị quan trọng (đó là Horace Greely nhà báo và Weudeull Wilkie, trạng sư) và hầu hết họ là những người có tài sản lớn.

Theo Hiến pháp, Tổng thống và Phó tổng thống được bầu gián tiếp, bởi một đoàn đại cử tri. Toàn nước Mỹ có 538 đại cử tri (Đại cử tri của 50 bang và của tỉnh Côlômbia). Để có thể trở

---

<sup>(3)</sup> Xem: *Luật Hiến pháp ở các nước tư bản của PTS. Nguyễn Đăng Dung - PTS. Bùi Xuân Đức, tr.185.*

<sup>(1)</sup> Theo khoản 1, Điều 2 Hiến pháp Hoa Kỳ 1787.

<sup>(2)</sup> Xem: *Thái Vinh Thắng - chế độ Tổng thống Hoa Kỳ - Hiến pháp và thực tiễn. Tạp chí Luật học số 5/1996, tr.44.*

thành Tổng thống, ứng cử viên phải thu được đa số tuyệt đối số phiếu ủng hộ của các đại cử tri) nghĩa là phải có ít nhất 270 phiếu. Hiến pháp năm 1787 chỉ quy định các đại cử tri do các bang cử ra theo cách thức do cơ quan lập pháp của bang đó định liệu với số lượng bằng số lượng các thượng nghị sĩ và hạ nghị sĩ của bang đó trong Quốc hội. Trong Hiến pháp không hề có Điều khoản nào bắt buộc việc tuyển chọn các đại cử tri phải bằng bầu cử phổ thông đầu phiếu. Vì vậy, trong nhiều năm trước đây các bang có thể tuyển chọn các đại cử tri với các cách thức khác nhau:

- Các đại cử tri do Quốc hội bầu trong một cuộc họp chung của hai viện.

- Các đại cử tri được bầu ra bởi tất cả cử tri của toàn bang. Hiện nay tất cả các đại cử tri đều do các cử tri bầu theo nguyên tắc bầu cử đầu phiếu phổ thông, trực tiếp, bỏ phiếu kín theo danh sách ứng cử viên mà các Đảng thành lập ở mỗi bang. Theo cách thức bầu cử Tổng thống hiện hành, ứng cử viên nào thắng cử ở mỗi khu vực bầu cử thì sẽ giành tất cả số đại cử tri ở khu vực bầu cử đó. Vì vậy, ứng cử viên nào thắng cử ở những khu vực bầu cử có nhiều đại cử tri hơn thì ứng cử viên đó sẽ có ưu thế mặc dù người đó có thể không phải là người thu được nhiều phiếu nhất của cử tri.

Ví dụ, năm 1988, New York có 36 đại cử tri và California có 47 đại cử tri. Tại New York ứng cử viên của Đảng dân chủ thu được 4 triệu phiếu bầu và ứng cử viên Đảng cộng hòa thu được 2,2 triệu phiếu bầu. Tại California ứng cử viên Đảng dân chủ thu được 4 triệu phiếu bầu và ứng cử viên Đảng cộng hòa thu được 4,6 triệu phiếu bầu. Như vậy, ứng cử viên Đảng dân chủ thu được tại hai khu vực bầu cử là 8 triệu phiếu bầu nhưng chỉ có 36 đại cử tri, trong khi đó ứng cử viên Đảng cộng hòa thu chỉ được 6,8 triệu phiếu bầu nhưng lại có 47 đại cử tri<sup>(1)</sup>. Như vậy, sẽ dẫn đến tình trạng người trúng cử là người chiếm được nhiều nhất phiếu đại cử tri nhưng không phải là người có nhiều nhất phiếu bầu của cử tri. Lịch sử bầu cử Tổng thống Hoa Kỳ trong thế kỷ XIX đã ghi nhận hai trường hợp: Năm 1876 ông Rutherford Hayes trúng cử Tổng thống nhưng số phiếu bầu cử của cử tri ít hơn ông Samuel Tilden; Năm 1888 ông Ben Jamin có số phiếu bầu ít hơn ông Groner Cleneland. Theo Điều 12 của Tu chính án (Điều khoản sửa đổi hoặc bổ sung) của Hiến pháp Hoa Kỳ và Luật ngày 5/6/1934, Các đại cử tri tập trung tại bang của mình để bỏ phiếu lựa chọn Tổng thống và phó Tổng thống vào ngày thứ 2 tuần thứ 3 của tháng 12, năm bầu cử. Tổng thống và Phó Tổng thống phải là người của các bang khác nhau. Các đại cử tri của Đảng nào sẽ bỏ phiếu cho Đảng đó. Tuy nhiên điều này chỉ mang tính chất thông lệ chứ không mang tính chất bắt buộc. Richard Nixon trong ba lần ứng cử Tổng thống đã chứng kiến một trong số các đại cử tri của Đảng cộng hòa - Đảng của Nixon đã không tôn trọng ý kiến của các cử tri, không bỏ phiếu cho ông. Các đại cử tri sẽ lập thành hai bản danh sách riêng biệt ghi tất cả những người được bầu làm Tổng thống và phó Tổng thống cùng tất cả số phiếu dành cho mỗi người. Họ sẽ ký nhận vào những bản danh sách này và niêm phong rồi gửi cho Chủ tịch Thượng nghị viện; Chủ tịch Thượng nghị viện trước sự hiện diện Nghị sĩ hai viện sẽ mở tất cả những bản chứng nhận và kiểm phiếu vào lúc 13 giờ ngày 6 tháng 1. Sau thủ tục đó, Quốc hội sẽ chính thức công bố người trúng cử Tổng thống.

Tổng thống đương nhiệm sẽ tuyên bố kết thúc nhiệm kỳ của mình vào lúc 12 h ngày 20 tháng 1 (tức là hai tuần sau khi công bố kết quả bầu cử Tổng thống mới). Tổng thống mới sẽ tuyên thệ nhận chức vào cuối tháng giêng.

---

<sup>(1)</sup> Xem: *La Présidence américain của Marie - France Toinet*. Nxb Montrestiem, tr.31.

## *Chương VII*

# **CHÍNH PHỦ**

### **I. KHÁI NIỆM**

#### **1. Định nghĩa**

*Chính phủ là cơ quan tập thể có thẩm quyền chung thực hiện việc quản lý hoạt động điều hành và thừa hành (hoạt động hành chính) trong phạm vi cả nước.*

Định nghĩa trên không hoàn toàn phù hợp với những nước có chính thể cộng hòa tổng thống hay chính thể quân chủ nhị nguyên như Argentina, Hoa Kỳ, Philippines, Venezuela, Jordan... Ở những nước này quyền lãnh đạo hoạt động hành chính không phải do một cơ quan tập thể đảm nhiệm mà tập trung vào tay cá nhân Tổng thống hay Nhà vua. Ví dụ, nước Mỹ không có chính phủ theo nghĩa nói trên. Các Bộ trưởng của bộ máy hành pháp trực thuộc trực tiếp Tổng thống. Dưới Tổng thống thành lập Nội các nhưng đây không phải là cơ quan tập thể, Nội các không trực tiếp thông qua quyết định mà chỉ thảo luận những vấn đề được đưa ra nhằm tư vấn giúp Tổng thống. Những vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền quyết định của cơ quan hành pháp đều do Tổng thống quyết định. Bởi vậy, Tổng thống Mỹ vừa là người đứng đầu nhà nước, vừa là người đứng đầu nhánh quyền hành pháp.

Đối với những nước sử dụng tiếng Anh, thuật ngữ “Government” mà Hiến pháp sử dụng thường được hiểu theo hai nghĩa: nghĩa rộng là “cai trị”, tức là hệ thống các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp. Theo V.I.Lênin, nhà nước là một bộ máy cai trị. Bộ máy cai trị ở đây bao gồm hệ thống các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp. Bởi vì để thực hiện chức năng quản lý xã hội của mình, nhà nước phải có cơ quan ban hành luật - thực hiện quyền lập pháp. Cơ quan này thường được gọi là Nghị viện; cơ quan thực hiện và đưa vào cuộc sống những quy phạm chứa đựng trong các văn bản luật đó - Chính phủ; cơ quan bảo vệ pháp luật, thực hiện chức năng xét xử - hệ thống tòa án. Ngoài ra bộ máy cai trị còn bao gồm các cơ quan khác được sử dụng làm công cụ đặc lực để thực hiện quyền lực nhà nước (cảnh sát, quân đội, nhà tù).

Nghĩa hẹp của thuật ngữ này là Chính phủ. Bởi vậy để hiểu cho đúng nghĩa của thuật ngữ “Government” phải căn cứ vào ngữ cảnh cụ thể.

Một điểm nữa, thuật ngữ “Chính phủ” không đồng nghĩa với thuật ngữ “chính quyền hành pháp”. Bởi lẽ Chính phủ, trong một số trường hợp, không phải là cơ quan duy nhất thực hiện quyền hành pháp. Ví dụ, ở các nước có chính thể cộng hòa hỗn hợp quyền hành pháp được thực hiện bởi Tổng thống và Chính phủ. Như vậy, thuật ngữ “chính quyền hành pháp” rộng hơn thuật ngữ “Chính phủ”. Chính phủ ở các nước có tên gọi khác nhau. Ví dụ, Anh, Côlômbia, Cộng hòa Séc - Chính phủ; Ấn Độ, Ba Lan, Cu Ba, Pháp - Hội đồng Bộ trưởng; Na Uy, Phần Lan - Hội đồng nhà nước; Cộng hòa Liên bang Đức, Cộng hòa Liên bang Nga - Chính phủ Liên bang; Thụy Sĩ -

Hội đồng Liên bang; Nhật Bản- Nội các; Trung Quốc - Quốc vụ viện...

Bên trong chính phủ có thể thành lập cơ quan hẹp hơn như Nội các ở Anh, Đoàn chủ tịch - Italia.

## **2. Thành phần chính trị của Chính phủ**

Về thành phần chính trị có Chính phủ một đảng, chính phủ liên minh và chính phủ không đảng phái.

*a. Chính phủ một đảng được thành lập ở những nước có chính thể đại nghị, chính thể cộng hòa hỗn hợp trong trường hợp, một trong số các đảng chính trị trong cuộc bầu cử lập pháp chiếm được đa số tuyệt đối số ghế ở Hạ nghị viện (hay ở Nghị viện đối với những nước có một viện). Ví dụ, hiện nay Chính phủ một đảng được thành lập ở các nước Anh, Hunggari, Hàn Quốc, Ixraen, Pháp...*

Đối với những nước có chính thể cộng hòa tổng thống, Tổng thống thường bổ nhiệm người của đảng mình vào các ghế bộ trưởng không phụ thuộc vào thành phần Nghị viện, tức là không phụ thuộc vào đảng có chiếm được đa số ghế ở Nghị viện (Hạ nghị viện) hay không. Ví dụ: Ở Vênezuela trong cuộc bầu cử Tổng thống năm 1978 đảng Xã hội Thiên chúa giáo thắng cử đã thành lập chính phủ từ các thành viên của đảng, mặc dù tại thời điểm đó ở Hạ nghị viện đảng Xã hội Thiên chúa giáo chỉ chiếm 84 trong tổng số 199 ghế, ở Thượng nghị viện 22 trong tổng số 47 ghế<sup>(1)</sup>. Đối với các nước khác như Mỹ, nhằm phục vụ lợi ích chính trị, Tổng thống thường bổ nhiệm cả đại diện của các đảng chính trị khác vào thành phần Chính phủ của mình. Ví dụ, Tổng thống nước Mỹ nhiệm kỳ 1996-2000 là người của đảng Dân chủ nhưng trong thành phần bộ máy hành pháp có cả đại diện của đảng Cộng hòa.

*b. Chính phủ liên minh được thành lập ở các nước có chính thể đại nghị, cộng hòa hỗn hợp trong trường hợp trong cuộc bầu cử lập pháp không một đảng chính trị nào giành được đa số tuyệt đối ghế đại biểu ở Hạ nghị viện (Nghị viện) để thành lập Chính phủ một đảng. Chính phủ liên minh là kết quả của sự thỏa hiệp giữa các đảng chính trị có ghế ở Nghị viện về chương trình hoạt động của Chính phủ và về vấn đề nhân sự trong thành phần của Chính phủ. Trong hoạt động, Chính phủ liên minh dựa vào sự ủng hộ của đa số thành viên của Nghị viện. Thành phần của đa số này gồm thành viên của các đảng chính trị tham gia liên minh hoặc có thể bao gồm cả thành viên của các đảng chính trị khác hay các đại biểu độc lập. Hiện nay chính phủ liên minh được thành lập ở các nước Ấn Độ, Cộng hòa Liên bang Đức, Nhật Bản, Thái Lan, Thổ Nhĩ Kỳ...*

Có trường hợp chính phủ được thành lập bởi đảng chính trị chiếm thiểu số ghế ở Hạ nghị viện (Nghị viện) trên cơ sở sự ủng hộ của các đảng chính trị khác. Các đảng này ủng hộ Chính phủ về chính trị (ủng hộ đường lối, chính sách của chính phủ) nhưng không cử người của đảng vào thành phần của Chính phủ. Vì thế Chính phủ loại này còn được gọi là “Chính phủ thiểu số”.

---

<sup>(1)</sup> Xem: *Luật nhà nước của các nước tư bản và các nước được giải phóng Matxcova 1986, tr.182.*



Chính phủ thiểu số là hiện tượng thường thấy trong đời sống chính trị của một số nước Bắc Âu như Đan Mạch, Na Uy, Thụy Điển.

c. Chính phủ không đảng phái được thành lập trong trường hợp các đảng chính trị có ghế ở Hạ nghị viện (Nghị viện) không đạt được thỏa thuận về việc thành lập Chính phủ liên minh, đồng thời việc giải thể Hạ nghị viện (Nghị viện) nằm ngoài sự mong muốn. Chính phủ loại này còn được gọi là “Chính phủ công vụ”. Thành phần của Chính phủ gồm những chuyên gia thuộc đảng này hay đảng khác nhưng đảng tịch của họ không gây ảnh hưởng đến hoạt động của Chính phủ. Thời gian tồn tại của Chính phủ này không lâu, thường chỉ trong một thời gian cho đến khi thành lập chính phủ có đảng tịch. Bởi vậy trong hoạt động, Chính phủ loại này thường hạn chế ở việc thông qua những quyết định theo các vấn đề hiện tại. Những nước như Bồ Đào Nha, Hà Lan, Phần Lan đã có thời gian thành lập loại chính phủ này.

## II. THÀNH LẬP CHÍNH PHỦ, THÀNH PHẦN VÀ TRÁCH NHIỆM CỦA CHÍNH PHỦ

### 1. Thành phần Chính phủ

Việc thành lập Chính phủ ở các nước hết sức đa dạng. Tuy nhiên, căn cứ vào hình thái chính thể và mức độ tham gia của Nghị viện vào quá trình thành lập Chính phủ có thể chia cách thức thành lập chính phủ thành hai loại cơ bản sau:

#### *a. Hình thức nghị viện*

Theo hình thức này, việc thành lập Chính phủ dựa trên kết quả của cuộc bầu cử vào Hạ nghị viện (Nghị viện đối với nước có một viện). Các nước có chính thể đại nghị và hỗn hợp áp dụng hình thức này. Theo nguyên tắc chung, người đứng đầu nhà nước chỉ định người đứng đầu Chính phủ trên cơ sở là người đứng đầu Chính phủ và toàn bộ chính phủ sẽ nhận được sự ủng hộ của Hạ nghị viện (Nghị viện). Thông thường người đứng đầu nhà nước chỉ định lãnh tụ của đảng chiếm đa số ghế tuyệt đối ở Hạ nghị viện (Nghị viện) đứng ra thành lập Chính phủ, trường hợp không đảng nào chiếm được đa số ghế nói trên, chỉ định thủ lĩnh của liên minh các đảng chiếm đa số ghế. Về phần mình, người đứng đầu Chính phủ sẽ chọn các thành viên còn lại của Chính phủ và xây dựng chương trình hoạt động của chính phủ. Sau đó toàn bộ thành viên của Chính phủ cùng chương trình Chính phủ được đưa ra trước Hạ nghị viện (Nghị viện) để lấy phiếu tín nhiệm. Trường hợp Hạ nghị viện (Nghị viện) tín nhiệm Chính phủ, người đứng đầu nhà nước sẽ ký quyết định bổ nhiệm người đứng đầu Chính phủ. Ở một số nước như Bungari, sau khi Nghị viện thông qua quyết định của Tổng thống về việc bổ nhiệm Thủ tướng Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ chọn các thành viên còn lại của Chính phủ và đệ trình lên để Tổng thống bổ nhiệm.

Ở Cộng hòa liên bang Đức Viện Bundestác (Hạ nghị viện) bầu Thủ tướng Chính phủ liên bang theo đề nghị của Tổng thống liên bang. Nếu viện Bundestác bác bỏ ứng cử viên do Tổng thống liên bang đưa ra thì Tổng thống có quyền giải thể viện Bundestác và bổ nhiệm Thủ tướng Chính phủ. Theo đề nghị của Thủ tướng, Tổng thống Liên bang bổ nhiệm các

thành viên còn lại của Chính phủ. Theo Điều 111 Hiến pháp Liên bang Nga năm 1993, Tổng thống liên bang đệ trình ứng cử viên vào chức danh Chủ tịch Chính phủ liên bang để Duma Quốc gia (Hạ nghị viện) biểu quyết tín nhiệm. Nếu Duma Quốc gia ba lần liên tiếp bác bỏ ứng cử viên do Tổng thống liên bang đưa ra thì Tổng thống sẽ giải thể Duma Quốc gia và ấn định cuộc bầu cử mới đồng thời Tổng thống liên bang bổ nhiệm Chủ tịch Chính phủ liên bang.

Như vậy, theo hình thức Nghị viện sáng kiến thành lập Chính phủ thuộc Người đứng đầu nhà nước nhưng để hoạt động được Chính phủ phải nhận được sự tín nhiệm của Nghị viện (Hạ nghị viện). Trường hợp Nghị viện (Hạ nghị viện) không tín nhiệm Chính phủ do Người đứng đầu nhà nước thành lập sẽ dẫn đến khả năng giải thể Nghị viện (Hạ nghị viện).

### *b. Hình thức ngoài Nghị viện*

Hình thức ngoài Nghị viện được áp dụng ở các nước có chính thể cộng hòa tổng thống, quân chủ nhị nguyên. Theo hình thức này, các thành viên của bộ máy hành pháp (Chính phủ) do Tổng thống (Nhà vua) bổ nhiệm mà không cần phải nhận được sự tín nhiệm của Nghị viện. Ví dụ, theo khoản 1 Điều 189 Hiến pháp Côlômbia năm 1991 Tổng thống nước cộng hòa là Người đứng đầu nhà nước, Người đứng đầu Chính phủ và cơ quan hành pháp, có quyền độc lập bổ nhiệm và bãi nhiệm các bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ.

Một số nước khác như Mỹ, Philippin Nghị viện cũng tham gia vào việc thành lập bộ máy của chính quyền hành pháp trung ương. Ví dụ, theo phần 2 khoản 2 Điều 2 Hiến pháp Hoa Kỳ năm 1787, Tổng thống bổ nhiệm các quan chức cao cấp của bộ máy hành pháp theo sự cố vấn và đồng ý của Thượng nghị viện; theo khoản 16 Điều 7 Hiến pháp Philippin năm 1987 Tổng thống bổ nhiệm các thành viên của Chính phủ và một số quan chức khác với sự nhất trí của ủy ban bổ nhiệm của Nghị viện. Tuy nhiên cơ sở để cho rằng ở hai nước này việc thành lập Chính phủ được tiến hành theo hình thức ngoài Nghị viện là sự giám sát việc bổ nhiệm các thành viên của Chính phủ từ phía Thượng nghị viện (Mỹ) và Ủy ban bổ nhiệm (Philippin) không mang tính chất chính trị (không phụ thuộc vào kết quả của cuộc bầu cử vào Nghị viện mà mang tính chất cá nhân, tức là Thượng nghị viện (Mỹ) và ủy ban bổ nhiệm (Philippin) chỉ xem xét tư cách đạo đức, năng lực của từng ứng cử viên đối với từng chức vụ cụ thể.

## **2. Thành phần chính phủ**

Thành phần Chính phủ của các nước trên thế giới rất đa dạng. Ở Cộng hòa Liên bang Nga ngoài Người đứng đầu Chính phủ (Chủ tịch chính phủ) chỉ có các Phó chủ tịch Chính phủ và các Bộ trưởng mới là thành viên của chính phủ. Đa số các nước khác có thành phần chính phủ rộng hơn tức là ngoài người đứng đầu Chính phủ và các Bộ trưởng, thành phần của Chính phủ còn bao gồm cả các Quốc vụ khanh (Thư ký nhà nước) như ở Anh, Đức, Hy Lạp, Pháp...; Thư ký Nghị viện như ở Áo, Anh, Mỹ...

Thuật ngữ “Quốc vụ khanh” (Thư ký nhà nước) được các nước sử dụng theo các nghĩa

khác nhau. Ví dụ, ở Hy Lạp, Quốc vụ khanh là Thứ trưởng thứ nhất, ngoài ra còn có Quốc vụ khanh thường trực đảm nhận việc lãnh đạo bộ máy của các cơ quan ngang bộ; ở Mỹ, Quốc vụ khanh là Bộ trưởng, Bộ trưởng ngoại giao được gọi là Thư ký nhà nước (Secretary of State); ở Anh Thư ký nhà nước là các Bộ trưởng chính (thành viên của Nội các); ở Hunggari và Rumania Quốc vụ khanh là người lãnh đạo của các cơ quan Phi chính phủ; ở Pháp Quốc vụ khanh là người đứng đầu các cơ quan thuộc Bộ, có hàm tương đương với Thứ trưởng và có thể thay mặt Bộ trưởng làm đại diện cho Chính phủ tại Nghị viện khi bàn các vấn đề liên quan đến lĩnh vực phụ trách.

Ngoài ra một số nước còn sử dụng thuật ngữ “Bộ trưởng Nhà nước”. Ví dụ, ở Na Uy Bộ trưởng nhà nước là Người đứng đầu Chính phủ (Thủ tướng Chính phủ); ở Nhật Bản tất cả các thành viên của Nội các được gọi là Bộ trưởng nhà nước; ở Anh Bộ trưởng nhà nước có hàm thấp hơn Bộ trưởng chính và chỉ là thành viên của Chính phủ, chứ không phải là thành viên của Nội các; ở Bồ Đào Nha, Hunggari, Pháp Bộ trưởng nhà nước là các Phó thủ tướng phụ trách một số bộ, cơ quan ngang bộ.

Thư ký Nghị viện là quan chức của Chính phủ có nhiệm vụ duy trì mối liên hệ giữa Chính phủ với các ủy ban, các ban của Nghị viện.

Hiến pháp, luật của một số nước như Mỹ, Liên bang Nga, Tây Ban Nha, Thụy Sĩ quy định cụ thể thành phần, cơ cấu của Chính phủ. Ngược lại những nước khác như Anh thành phần, cơ cấu của Chính phủ không được điều chỉnh bởi Hiến pháp và luật, do đó bản thân người đứng đầu Chính phủ khi thành lập chính phủ tự quyết số thành viên của Chính phủ.

### **3. Trách nhiệm của Chính phủ**

Pháp luật của các nước đều quy định chính phủ phải chịu trách nhiệm về những hoạt động của mình. Có hai loại trách nhiệm, trách nhiệm chính trị và trách nhiệm pháp lý.

#### *a. Trách nhiệm chính trị*

Chính phủ nói chung và các thành viên của Chính phủ nói riêng chịu trách nhiệm chính trị trước Nghị viện hoặc trước Người đứng đầu nhà nước về việc thực hiện đường lối chính sách (hoạt động chính trị) của mình.

Trách nhiệm chính trị của Chính phủ trước Nghị viện được áp dụng ở những nước có chính thể đại nghị, cộng hòa hỗn hợp. Trách nhiệm chính trị của Chính phủ trước Người đứng đầu nhà nước được áp dụng ở những nước có chính thể cộng hòa tổng thống, cộng hòa hỗn hợp và quân chủ nhị nguyên. Nội dung pháp lý của trách nhiệm chính trị của Chính phủ là sự từ chức của Chính phủ trong trường hợp Chính phủ không được Nghị viện hoặc người đứng đầu nhà nước tín nhiệm. Theo Điều 158 hiến pháp nước Cộng hòa Ba Lan năm 1997 Viện Xâyim (Hạ nghị viện) bằng đa số phiếu tuyệt đối của tổng số thành viên, theo yêu cầu của ít nhất 46 đại biểu, biểu quyết không tín nhiệm Hội đồng bộ trưởng (Chính phủ), đồng thời bầu ra Chủ tịch Hội đồng bộ trưởng mới. Trong trường hợp này Hội đồng bộ trưởng đương nhiệm phải từ chức, Tổng thống Ba Lan sẽ bổ nhiệm Chủ tịch Hội đồng bộ trưởng do Viện Xâyim bầu ra và theo đề nghị của Chủ tịch bổ nhiệm các thành viên còn lại của Chính phủ. Điều 74 Hiến pháp nước Cộng hòa Áo năm 1920

quy định, Hội đồng dân tộc (Hạ nghị viện) có thể biểu quyết không tín nhiệm Chính phủ liên bang hay từng thành viên của Chính phủ liên bang. Quyết định không tín nhiệm Chính phủ liên bang phải được sự tán thành của hơn nửa số đại biểu Hạ nghị viện với điều kiện phải có hơn nửa tổng số đại biểu Hạ viện tham gia cuộc họp.

Chính phủ cũng từ chức trong trường hợp Nghị viện từ chối tín nhiệm Chính phủ. Theo Điều 68 Hiến pháp Cộng hòa Liên bang Đức năm 1949 nếu Thủ tướng liên bang đề nghị viện Bundestag bày tỏ sự tín nhiệm đối với Chính phủ mà không được đa số thành viên của viện tán thành, đồng thời viện Bundestag, bằng đa số phiếu tuyệt đối của tổng số thành viên, bầu ra Thủ tướng liên bang mới thì toàn bộ Chính phủ đương nhiệm phải từ chức.

Ở Italia, Nhật Bản, Rumani Chính phủ chịu trách nhiệm chính trị trước cả hai viện của Nghị viện, trong khi đó ở Anh, Ba Lan, Đức, Nga, Tây Ban Nha, Pháp v.v... Chính phủ chỉ chịu trách nhiệm chính trị trước Hạ nghị viện.

Nếu như ở Italia và Nhật Bản Chính phủ chịu trách nhiệm trước từng viện của Nghị viện thì ở Rumani Chính phủ chịu trách nhiệm trước cả hai viện đồng thời.

Trách nhiệm về việc thực hiện ngân sách của Chính phủ cũng là một loại trách nhiệm chính trị. Ở một số nước, việc Nghị viện không thông qua ngân sách hoặc không phê chuẩn quyết toán ngân sách cũng dẫn đến sự từ chức của Chính phủ.

Trách nhiệm chính trị của Chính phủ trước Người đứng đầu nhà nước thể hiện dưới hình thức là Người đứng đầu nhà nước cách chức toàn bộ Chính phủ hay từng thành viên của Chính phủ. Theo đoạn 2 Điều 117 Hiến pháp Liên bang Nga năm 1993, Tổng thống Liên bang Nga có thể cách chức toàn bộ Chính phủ liên bang hay từng thành viên của Chính phủ liên bang mà không bị ràng buộc bởi bất cứ điều kiện nào. Ví dụ, ngày 23/3/1998 Tổng thống Liên bang Nga B.Enxin đột ngột tuyên bố giải thể Chính phủ Liên bang Nga với lý do là Chính phủ đương nhiệm không thực hiện được yêu cầu cải thiện tình hình kinh tế - xã hội do Tổng thống đề ra, trong đó có vấn đề Chính phủ nợ lương cán bộ, công nhân viên chức. 5 tháng sau ngày 23/8/1998 Tổng thống Enxin lại ký lệnh cách chức Chính phủ của Thủ tướng Kirienco mà không đưa ra lời giải thích nào.

Ở đa số các nước, trách nhiệm của Chính phủ mang tính chất liên đới. Trong trường hợp đường lối chính sách của chính phủ không được Nghị viện hoặc Người đứng đầu Nhà nước tán thành thì toàn bộ Chính phủ phải từ chức.

#### *b. Trách nhiệm pháp lý*

Từng thành viên của Chính phủ phải chịu trách nhiệm pháp lý về những hành vi vi phạm pháp luật của mình. Đối với những nước mà pháp luật có quy định quyền bất khả xâm phạm của các thành viên của Chính phủ thì chỉ có Nghị viện mới có quyền tước bỏ quyền bất khả xâm phạm này. Sau đó việc truy cứu trách nhiệm pháp lý sẽ được tiến hành theo thủ tục thông thường. Ví dụ, theo đoạn 1,2 phần B Điều 142 Hiến pháp nước Cộng hòa Áo, thành viên của Chính phủ liên bang trong quá trình hoạt động có thể bị truy cứu trách nhiệm pháp lý vì hành vi

vi phạm pháp luật của mình. Lời buộc tội do Hội đồng dân tộc (Hạ nghị viện) đưa ra trong phiên họp của Hội đồng với sự tham gia của đa số thành viên của Hội đồng. Theo đoạn 4 Điều 142, quyết định buộc tội của Tòa án hiến pháp Áo sẽ dẫn đến thành viên Chính phủ bị buộc tội phải từ chức, trong trường hợp tăng nặng tạm thời tước quyền chính trị. Nếu hành vi của thành viên này cần phải truy cứu trách nhiệm hình sự thì Tòa án hiến pháp sẽ khởi tố vụ án theo Luật Hình sự hiện hành.

### **III. THẨM QUYỀN CỦA CHÍNH PHỦ**

Hiến pháp của đa số các nước chỉ quy định thẩm quyền chung của Chính phủ (chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và đối tượng quản lý chung của Chính phủ). Trong lĩnh vực quản lý nhà nước, thẩm quyền của Chính phủ bao trùm toàn bộ những vấn đề của đời sống nhà nước và xã hội nếu vấn đề đó không thuộc về quyền hạn của các cơ quan nhà nước khác. Hiến pháp của một số nước lại quy định quyền hạn cụ thể của Chính phủ. Ví dụ, theo Điều 146 Hiến pháp Cộng hòa Ba Lan năm 1997 Hội đồng bộ trưởng (Chính phủ) Ba Lan có quyền hạn sau: Thực hiện chính sách đối nội và đối ngoại của nước Cộng hòa Ba Lan; thực hiện chính sách quốc gia nếu chính sách đó không thuộc cơ quan nhà nước khác hay cơ quan tự quản địa phương; lãnh đạo bộ máy hành chính; bảo đảm việc thi hành luật; ban hành nghị định; phối hợp và giám sát hoạt động của các cơ quan thuộc bộ máy hành chính quốc gia; bảo vệ ngân khố quốc gia; trình dự toán ngân sách nhà nước; lãnh đạo việc thực hiện ngân sách nhà nước; trình quyết toán ngân sách nhà nước; bảo đảm an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội; bảo đảm sự toàn vẹn của quốc gia; thống nhất quản lý quan hệ đối ngoại với các nước các tổ chức quốc tế; ký hiệp định quốc tế, phê chuẩn, hủy bỏ các hiệp định quốc tế; thống nhất quản lý công tác phòng thủ đất nước, thi hành luật nghĩa vụ quân sự; xây dựng quy chế về tổ chức và hoạt động của Hội đồng bộ trưởng.

Tóm lại, Chính phủ của các nước có thẩm quyền trong các lĩnh vực sau:

#### **1. Trong Lĩnh vực kinh tế - Tài chính**

Chính phủ soạn thảo ngân sách nhà nước và trình để Nghị viện quyết định, đồng thời tổ chức và bảo đảm việc thực hiện ngân sách đã được thông qua; soạn thảo và trình người đứng đầu nhà nước hoặc Nghị viện dự thảo về chính sách tài chính, thuế; quản lý các ngành kinh tế quốc dân; quản lý tài sản thuộc sở hữu nhà nước; vạch định và xây dựng các chương trình dự báo về sự phát triển kinh tế - Xã hội, đồng thời bảo đảm việc thực hiện chương trình phát triển kinh tế - xã hội đã được Nghị viện hoặc người đứng đầu nhà nước thông qua.

#### **2. Trong lĩnh vực văn hóa - xã hội, quốc phòng và an ninh**

Chính phủ thống nhất quản lý việc thực hiện chính sách quốc gia trong các lĩnh vực văn hóa, khoa học, giáo dục, y tế, bảo trợ xã hội, môi trường; phối hợp hoạt động của các cơ quan cấp dưới thuộc nhánh quyền hành pháp trong việc thực hiện các chính sách xã hội, bảo vệ sức khỏe của nhân dân, bảo vệ môi trường, bảo đảm quyền lao động của công dân.

Một trong những nhiệm vụ quan trọng của chính phủ là thực hiện các biện pháp nhằm bảo đảm nền quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội, bảo đảm quyền và tự do của công dân; thực hiện công tác đấu tranh phòng, chống các loại tội phạm.

### **3. Trong lĩnh vực đối ngoại**

Trong phạm vi hiến định và luật định Chính phủ thực hiện chính sách đối ngoại; tham gia ký kết các hiệp định quốc tế với các nước khác hoặc với các tổ chức quốc tế, đồng thời tổ chức việc thực hiện các hiệp định đã được ký kết hoặc đã được phê chuẩn (theo đoạn 2,3 Điều 73 Hiến pháp Nhật Bản năm 1946, Nội các Nhật Bản lãnh đạo công tác đối ngoại, tham gia ký kết các hiệp định quốc tế. Các hiệp định này phải được Nghị viện phê chuẩn mới có hiệu lực).

Ngoài ra Chính phủ của một số nước còn đại diện cho đất nước tham gia đàm phán, ký kết, giải quyết các vấn đề chiến tranh và hòa bình. Ví dụ, cố Thủ tướng Ixraen I.Rabin là người đại diện cho nhà nước Ixraen ký kết với chủ tịch PLO Araphát hiệp định hòa bình mở ra một thời kỳ mới trong lịch sử giữa hai nhà nước nói riêng và khu vực Trung Đông nói chung.

Chính phủ tham gia vào việc bổ nhiệm đại sứ đặc mệnh toàn quyền và các đại diện khác của đất nước trong các tổ chức quốc tế. Một số nước quyền bổ nhiệm đại sứ đặc mệnh toàn quyền và các đại diện khác thuộc thẩm quyền của người đứng đầu nhà nước, thì Chính phủ lựa chọn nhân sự trình để người đứng đầu nhà nước bổ nhiệm. Ví dụ: Khoản 4 Điều 200 Hiến pháp Bồ Đào Nha năm 1978 trao cho Chính phủ quyền bổ nhiệm đại sứ đặc mệnh toàn quyền và các đại sứ khác; theo Hiến pháp Tây Ban Nha năm 1978 Vua Tây Ban Nha bổ nhiệm các đại sứ đặc mệnh toàn quyền của nước Tây Ban Nha tại các nước khác theo đề nghị của Chính phủ Tây Ban Nha.

### **4. Trong lĩnh vực lập pháp và thi hành luật**

Chính phủ tham gia tích cực vào hoạt động lập pháp trên cơ sở quyền sáng kiến pháp luật mà Hiến pháp trao cho. Ở những nước có chính thể đại nghị và một số nước có chính thể hỗn hợp, Chính phủ dựa vào sự ủng hộ của đa số thành viên Nghị viện (Hạ nghị viện) không những tự xác định chương trình hoạt động của mình mà còn tích cực tham gia vào hoạt động lập pháp. Theo số liệu của cuốn “Nghị viện trên thế giới”, năm 1986 trong số 69 nước thì có 33 chính phủ đệ trình 90 đến 100% số dự án luật, 22 chính phủ - 50% số dự án luật<sup>(1)</sup>.

Ở những nước có chính thể cộng hòa tổng thống Chính phủ tác động đến quá trình lập pháp của Nghị viện không những bằng quyền sáng kiến pháp luật mà còn bằng quyền phủ quyết của Tổng thống<sup>(1)</sup>.

Hiến pháp của một số nước, trong một số trường hợp nhất định và theo những nguyên tắc nhất định, trao cho Chính phủ ban hành văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực như luật theo

---

<sup>(1)</sup>Xem: *Nghị viện trên thế giới Matxcova 1986 tiếng Nga*, tr.25-30.

<sup>(1)</sup> Xem: *Chương nguyên thủ quốc gia*.

thủ tục “lập pháp ủy quyền”. Ví dụ, Điều 82 Hiến pháp Tây Ban Nha trao cho Chính phủ quyền ban hành đạo luật tạm thời dưới hình thức sắc lệnh - luật và một số văn bản khác có hiệu lực như luật. Những văn bản này chỉ được ban hành theo những vấn đề mà Nghị viện Tây Ban Nha ấn định trước đó. Việc Chính phủ được ủy quyền ban hành văn bản có hiệu lực như luật phải được ghi nhận trong một đạo luật riêng. Đạo luật này quy định cụ thể mục đích và giới hạn của quyền hạn được trao, những nguyên tắc, chuẩn mực buộc phải tuân thủ trong quá trình thực hiện quyền lập pháp ủy quyền. Sau khi Chính phủ ban hành, những văn bản nói trên lập tức phải được trình lên để Nghị viện chuẩn y (Điều 86).

Theo Điều 76, 77 Hiến pháp nước Cộng hòa Italia năm 1947 Chính phủ Italia có quyền ban hành sắc lệnh - pháp luật và sắc lệnh - luật. Sắc lệnh - pháp luật được ban hành trên cơ sở đạo luật ủy quyền của Nghị viện Italia theo một số vấn đề nhất định và có hiệu lực như luật. Sắc lệnh - luật là văn bản tạm thời có hiệu lực như luật được chính phủ ban hành “trong trường hợp cần thiết và cấp bách” mà không cần phải được sự đồng ý trước hay sự ủy quyền của Nghị viện. Tuy nhiên, sau khi ban hành, Chính phủ phải lập tức đệ trình sắc lệnh - luật lên để Nghị viện chuẩn y.

Một trong những nhiệm vụ quan trọng của Chính phủ là đưa các quy phạm pháp luật vào đời sống xã hội và nhà nước. Để thực hiện nhiệm vụ này Chính phủ ban hành các văn bản dưới luật nhằm cụ thể hóa việc thực hiện các quy phạm của Hiến pháp và luật. Những văn bản này được gọi là nghị quyết, Nghị định (Ba Lan, Bungari, Liên bang Nga), lệnh thừa hành, kế hoạch cải tổ, quy chế (Mỹ).

## **5. Đối với tình trạng khẩn cấp**

Chính phủ của đa số các nước có quyền hạn đặc biệt trong việc quyết định tình trạng khẩn cấp. Ví dụ, theo Điều 116 Hiến pháp Tây Ban Nha, Chính phủ Tây Ban Nha có quyền thiết lập trên đất nước chế độ đặc biệt gắn với việc ban bố tình trạng khẩn cấp, tình trạng nguy hiểm. Tình trạng khẩn cấp được ban bố bởi sắc lệnh của Chính phủ với sự đồng ý trước của Đại hội đại biểu (Hạ nghị viện). Tình trạng nguy hiểm được ban bố bởi sắc lệnh của Chính phủ mà không cần phải nhận được sự cho phép trước của Đại hội đại biểu. Thời hạn của tình trạng nguy hiểm kéo dài 15 ngày (nếu không được Đại hội đại biểu gia hạn); theo hiến pháp Cộng hòa Liên bang Đức năm 1949, trường hợp lãnh thổ của bang nào bị đe dọa an ninh mà không có khả năng tự vệ, Chính phủ liên bang có quyền huy động lực lượng cảnh sát của bang đó và của các bang khác, cũng như các lực lượng biên phòng liên bang tham gia loại trừ nguy cơ nói trên. Chính phủ liên bang có thể yêu cầu Viện Bundestác xác nhận lãnh thổ Liên bang bị đe dọa xâm lược hay trực tiếp bị đe dọa quân sự. Nếu viện Bundestác tán thành thì ủy ban hỗn hợp (do viện Bundestác thành lập) sẽ ban bố tình trạng phòng thủ đất nước khi đó quyền Tổng tư lệnh các lực lượng vũ trang sẽ thuộc về thủ tướng liên bang.

## **6. Các thẩm quyền khác**

Ngoài những thẩm quyền nói trên, chính phủ còn có những thẩm quyền khác. Ví dụ, Hiến pháp Tây Ban Nha trao cho Chính phủ quyền hạn quan trọng trong lĩnh vực bảo đảm pháp chế. Một trong số quyền hạn này là quyền đề cử ứng cử viên vào chức Viện trưởng viện công tố cho

Nhà vua bổ nhiệm. Chính phủ của một số nước còn công bố các đạo luật được Nghị viện thông qua, quyết định ân xá, giảm án tù v.v...

#### **IV. CƠ CẤU TỔ CHỨC CỦA CHÍNH PHỦ**

##### **1. Người đứng đầu chính phủ**

Thiết chế Người đứng đầu chính phủ được thiết lập ở các nước có chính thể đại nghị, hỗn hợp. Ở những nước có chính thể cộng hòa tổng thống, Tổng thống vừa là Người đứng đầu nhà nước vừa là Người đứng đầu bộ máy hành pháp.

Các nước sử dụng những thuật ngữ khác nhau để gọi tên Người đứng đầu Chính phủ, Ví dụ, Ba Lan, Italia - Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng; Tây Ban Nha, Cộng hòa Séc - Chủ tịch chính phủ; Bungari - Bộ trưởng chủ tịch. Tuy nhiên đa số các nước gọi Người đứng đầu Chính phủ là Thủ tướng (Prime Minister).

Người đứng đầu Chính phủ chiếm vị trí quan trọng trong cơ cấu tổ chức của Chính phủ. Các thành viên còn lại của Chính phủ do Người đứng đầu nhà nước bổ nhiệm theo đề nghị của Người đứng đầu Chính phủ. Những thành viên này tiếp tục làm việc khi còn được Người đứng đầu Chính phủ tín nhiệm. Thực tế cho thấy trong mọi trường hợp, khi Người đứng đầu Chính phủ chấm dứt quyền hạn của mình sẽ dẫn đến sự chấm dứt quyền hạn của toàn bộ Chính phủ.

Có thể nói Người đứng đầu Chính phủ tượng trưng cho toàn bộ Chính phủ. Mặc dầu Hiến pháp của các nước đều quy định tính tập thể trong hoạt động của Chính phủ, tuy nhiên thực tế cho thấy người đứng đầu Chính phủ đóng vai trò quyết định đối với mọi quyết định của Chính phủ.

Ở một số nước, mặc dầu hiến pháp, luật không quy định người đứng đầu Chính phủ thành lập một cơ quan trực thuộc mình. Thành viên của cơ quan này là những Bộ trưởng phụ trách các bộ quan trọng trong Chính phủ và một số nhân vật quan trọng khác. Cơ quan này có nhiệm vụ chuẩn bị và soạn thảo những quyết định của Chính phủ. Ví dụ, ở Anh cơ quan nói trên có tên gọi là Nội các. Nội các của Thủ tướng Tony Blair năm 2000 gồm 23 thành viên, trong khi đó thành phần Chính phủ gồm 100 thành viên.

Hiện nay ở các nước trên thế giới đang diễn ra xu hướng giảm số lượng thành viên của Chính phủ đồng thời thành lập một cơ quan đặc biệt trực thuộc Chính phủ, đúng hơn là trực thuộc Người đứng đầu Chính phủ. Cơ quan này thường có tên gọi là Văn phòng hay Ban thư ký. Nhiệm vụ của Văn phòng (Ban thư ký) là quản lý công việc của Chính phủ, phối hợp hoạt động của các Bộ, các cơ quan thuộc Chính phủ, chuẩn bị các văn bản của Chính phủ và giám sát việc thực hiện các văn bản này.

Quyền hạn của người đứng đầu Chính phủ thường được quy định cụ thể trong Hiến pháp của các nước. Ví dụ, theo Điều 65 Hiến pháp Cộng hòa Liên bang Đức, Thủ tướng liên bang quyết định những phương hướng cơ bản trong lĩnh vực chính trị và chịu trách nhiệm về điều đó. Thủ tướng Liên bang có quyền yêu cầu Chủ tịch viện Bundestác triệu tập viên họp bất thường; đề nghị Tổng thống liên bang giải thể viện Bundestác; giám sát việc thực hiện những phương



hướng chính trị cơ bản của Chính phủ liên bang; bảo đảm sự thống nhất trong hoạt động của Chính phủ liên bang...

Theo Điều 148 Hiến pháp Cộng hòa Ba Lan, Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng đại diện cho Hội đồng Bộ trưởng; lãnh đạo hoạt động của Hội đồng Bộ trưởng; bảo đảm việc thực hiện đường lối của Hội đồng Bộ trưởng, xác định các biện pháp thực hiện chúng; điều phối, giám sát hoạt động của các thành viên của Hội đồng Bộ trưởng v.v... Để thực hiện những quyền hạn nêu trên Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng ban hành chỉ thị.

Theo Điều 71 Hiến pháp Nhật Bản, Thủ tướng Chính phủ là người đại diện cho Nội các tại Nghị viện; Thủ tướng trình các dự án luật; thông báo trước Nghị viện về tình hình công tác đối nội và đối ngoại; thực hiện việc giám sát hoạt động của bộ máy hành chính. Mọi đạo luật và sắc lệnh phải được Thủ tướng ký trước khi có hiệu lực.

## **2. Bộ và các cơ quan khác thuộc chính phủ**

Bộ và các cơ quan khác thuộc chính phủ là những cơ quan thực hiện việc quản lý từng ngành, từng lĩnh vực nhất định. Những cơ quan này còn được gọi là cơ quan có thẩm quyền riêng.

Trong điều kiện hiện nay khi chính quyền trung ương ngày càng tăng cường can thiệp vào đời sống xã hội thì vai trò của bộ và các cơ quan khác thuộc Chính phủ càng được mở rộng sang nhiều lĩnh vực. Phạm vi quản lý của bộ và cơ quan khác thuộc Chính phủ bao gồm các vấn đề như lao động, bảo trợ xã hội, bảo vệ môi trường, xây dựng nhà ở, quản lý đô thị v.v...; các ngành như kinh tế, tài chính, thương mại, nông nghiệp, công nghiệp, thủy sản v.v...

Nói chung ở các nước, nhiệm vụ quyền hạn cụ thể của bộ và các cơ quan thuộc Chính phủ cũng như cơ cấu tổ chức của chúng thường xuyên thay đổi. Điều này phản ánh sự cần thiết làm cho các cơ quan đó thích ứng với những thay đổi trong đời sống kinh tế xã hội, chính trị - xã hội của từng nước. Ngoài ra điều này còn cho thấy một đặc điểm chung cho các nước là sự thiếu vắng trong hệ thống pháp luật của mỗi nước các văn bản pháp luật đồng bộ điều chỉnh tổ chức và hoạt động của hệ thống cơ quan hành chính. Các nước thường chỉ ban hành luật quy định nhiệm vụ, quyền hạn cho các bộ, cơ quan thuộc chính phủ, còn các vấn đề khác như tổ chức, hoạt động của các cơ quan này lại do văn bản của Chính phủ ban hành điều chỉnh, có nước do văn bản của chính các cơ quan đó ban hành điều chỉnh.

Hoạt động của các bộ, các cơ quan khác thuộc chính phủ là đối tượng giám sát thường xuyên của Nghị viện. Nghị viện không những giám sát việc tuân thủ pháp luật trong hoạt động của các cơ quan đó, mà còn giám sát cả việc chi tiêu ngân sách nhà nước.

Người đứng đầu bộ gọi là Bộ trưởng (tiếng Anh là Minister, thuật ngữ này bắt nguồn từ tiếng La tinh Minister- người phục vụ, người giúp việc). Bộ trưởng lãnh đạo hoạt động của bộ và chịu trách nhiệm trước Người đứng đầu Chính phủ về hoạt động của bộ. Ở những nước có chính thể đại nghị, thành viên của Chính phủ phải là Nghị sĩ hoặc là thành viên của Hạ nghị viện (Anh, Ấn Độ, Đức). Ở những nước có chính thể cộng hòa tổng thống hay chính thể hỗn hợp thành viên của Chính phủ không được đồng thời là thành viên của Nghị viện (Áo, Bungari,

Mỹ, Nga, Pháp...).

Thực tế cho thấy, các nước có chính thể cộng hòa tổng thống có số lượng các bộ ít hơn so với các nước có chính thể đại nghị, hỗn hợp. Điều này được giải thích bởi sự tập trung quyền hành pháp vào tay Tổng thống và khả năng thành lập Chính phủ một cách độc lập mà không cần phải chia sẻ chức danh Bộ trưởng cho đại diện của các đảng chính trị có ghế trong Nghị viện.

## *Chương VIII.*

# **HỆ THỐNG CƠ QUAN TƯ PHÁP**

## **I. VỊ TRÍ, VAI TRÒ CỦA CÁC CƠ QUAN TƯ PHÁP TRONG HỆ THỐNG CÁC CƠ QUAN NHÀ NƯỚC**

Trong chế độ quân chủ chuyên chế quyền lực Nhà nước nằm trọn trong tay nhà vua.

Hoàng đế là người duy nhất có quyền đặt ra pháp luật, là người tổ chức thực hiện pháp luật, đồng thời cũng là người có quyền tối hậu trong việc xét xử những người vi phạm pháp luật. Vì quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp đều nằm trong tay Hoàng đế nên khi xuất hiện một ông vua độc tài và bạo ngược thì đó là một tai họa khủng khiếp cho nhân dân. Khi phương thức sản xuất tư bản chủ nghĩa ra đời, sự phát triển của công nghiệp và đô thị, nền kinh tế hàng hóa thị trường và chế độ lao động làm thuê đòi hỏi con người phải có những tự do nhất định. Sự cạnh tranh làm mạnh của nền kinh tế thị trường đòi hỏi con người phải có quyền bình đẳng. Sự đòi hỏi đó của xã hội làm xuất hiện nhu cầu phải phá bỏ chế độ quân chủ chuyên chế.

Trong bối cảnh đó của lịch sử học thuyết về phân chia quyền lực của John Locke và Charle Montesquieu đã ra đời. Trong tác phẩm “tinh thần pháp luật” (L’Esprit des lois) Montesquieu đã trình bày những tư tưởng chủ yếu của mình về vấn đề phân chia quyền lực trong việc tổ chức bộ máy Nhà nước. Theo Montesquieu nếu quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp tập trung vào tay một người hay tập trung trong tay một cơ quan thì sẽ tạo ra sự áp bức, sự độc đoán và tự do sẽ biến mất. Vậy nên phải tổ chức bộ máy Nhà nước sao cho ba thứ quyền lực đó độc lập với nhau, khống chế và đối trọng lẫn nhau. Theo ông thì quyền lập pháp trao cho Nghị viện, quyền hành pháp trao cho Chính phủ và quyền Tư pháp trao cho Tòa án. Với nguyên tắc này hệ thống cơ quan tòa án trở thành một trong ba hệ thống cơ quan độc lập của bộ máy Nhà nước chuyên nắm quyền xét xử những vi phạm pháp luật và áp dụng những hình phạt đối với người vi phạm. Việc áp dụng nguyên tắc phân chia quyền lực trong việc tổ chức và thực hiện chức năng của bộ máy Nhà nước được thể hiện rất rõ trong Hiến pháp của Pháp, Hoa Kỳ, Italia... Ở Pháp một người là thẩm phán thì không thể là Nghị sĩ cũng như đã là Nghị sĩ thì không thể đồng thời là thành viên của Chính phủ. Nếu một thẩm phán ứng cử vào Nghị viện và trúng cử thì thẩm phán đó phải từ bỏ chức vụ thẩm phán.

Cùng với sự ra đời của Nhà nước tư sản và sự thiết lập hệ thống cơ quan xét xử độc lập với cơ quan lập pháp và hành pháp một số nguyên tắc cơ bản của tổ tụng được hình thành. Đó là các nguyên tắc cơ bản sau đây:

- Khi xét xử thẩm phán độc lập và chỉ tuân theo pháp luật;
- Mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật;
- Không ai có thể bị truy tố ngoài những trường hợp mà luật trực tiếp quy định. Nguyên

tắc này được thể hiện bằng công thức: “Không có tội nếu như không được quy định trong luật”;

- Không ai có thể bị trừng phạt bởi những hình phạt không được quy định trực tiếp trong luật. Nguyên tắc này được thể hiện theo công thức: “Không có hình phạt nếu hình phạt đó không được pháp luật quy định”;

- Không có tội nếu không đủ chứng cứ buộc tội.

Đặc điểm chung của tòa án tư pháp ở các Nhà nước tư sản là đều có tòa sơ thẩm, phúc thẩm và tòa phá án. Các thẩm phán thông thường do Tổng thống hoặc nhà vua bổ nhiệm suốt đời. Tuy nhiên, chế độ bầu thẩm phán vẫn tồn tại ở một số quốc gia. Ví dụ, thẩm phán một số bang ở Hoa Kỳ hoặc thẩm phán tòa án thương mại ở Pháp được hình thành do bầu cử. Ở nhiều nhà nước tư sản hệ thống công tố không được tổ chức thành một hệ thống cơ quan độc lập như ở các nước xã hội chủ nghĩa. Ví dụ, ở Pháp các công tố viên và các thẩm phán xét xử đều có chung một tên gọi là thẩm phán (Magistrat)<sup>(1)</sup>. Họ cùng làm việc trong trụ sở tòa án và là một bộ phận của tòa án; Các công tố viên cũng như các thẩm phán nằm dưới sự điều khiển của Bộ trưởng Bộ Tư pháp. Ngoài thẩm phán xét xử, ở nhiều nhà nước tư sản còn có thẩm phán điều tra và thẩm phán áp dụng hình phạt. Cũng như sự phân chia pháp luật tư sản, tòa án tư sản được phân chia thành hai hệ thống tổ chức: Hệ thống Anglo- Saxon và hệ thống Continental. Điểm khác nhau của hai hệ thống Tòa án này là các nước theo hệ thống Anglo - Saxon tòa án ngoài chức năng xét xử còn có chức năng sáng tạo pháp luật. Ví dụ, ở Hoa Kỳ pháp viện tối cao có quyền giải thích Hiến pháp và sự giải thích này có hiệu lực pháp luật như một văn bản quy phạm pháp luật. Việc áp dụng tiền lệ xét xử làm cho vai trò thực tiễn áp dụng pháp luật tăng lên. Bằng công tác thực tiễn xét xử Tòa án có thể sáng tạo ra pháp luật. Nhiều luật gia ở Hoa Kỳ đã nói rằng: “ở nước Mỹ luật pháp trong các bộ luật là con hổ giấy, luật pháp ở tòa án mới là con hổ thực”<sup>(2)</sup>. Vào đầu thế kỷ XX một luật gia Mỹ là D.Gray đã viết: “Nhiều khi người ta nói rằng pháp luật Hoa Kỳ chia làm hai bộ phận: một bộ phận do các nhà lập pháp làm ra, một bộ phận khác do các thẩm phán làm ra nhưng trên thực tiễn tất cả đều do thẩm phán tạo ra”<sup>(3)</sup>. Nhận xét về pháp luật và vai trò của tòa án trong việc sáng tạo pháp luật một luật gia có danh tiếng của Hoa Kỳ là ông P.Hay đã khẳng định: “Sự phát triển của hệ thống pháp luật Hoa Kỳ là kết quả của sự tương tác giữa hoạt động xây dựng pháp luật của cơ quan lập pháp và hoạt động sáng tạo pháp luật của tòa án”<sup>(4)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Ở Pháp người ta gọi thẩm phán xét xử là Magistrat du Siègre (thẩm phán ngồi) còn công tố viên là Magistrat du debout (thẩm phán đứng).

<sup>(2)</sup> Xem: Pháp viện tối cao Hoa Kỳ: pháp luật và chính trị O.A.Rikốp, tr.130. Nxb khoa học; M.1985 (tiếng Nga).

<sup>(3)</sup> Xem: Dealing With Statutes- Hurst. J. New york 1982. P31.

<sup>(4)</sup> Xem: An introduction to the United states law -Hay.P. New York 1982. P.6.

## II. TỔ CHỨC TÒA ÁN CỦA MỘT SỐ NHÀ NƯỚC ĐIỂN HÌNH

### A. TÒA ÁN PHÁP

Ở nước Cộng hòa Pháp tòa án tư pháp có các loại sau đây:

a. Tòa sơ thẩm (thẩm quyền hẹp) - Tribunal d'Instance: Tòa án này xét xử các vụ tranh chấp dân sự có giá trị dưới 30.000 Frãng. Trong đó nếu đối tượng tranh chấp từ 1.300 Frãng trở xuống thì xét xử sơ thẩm có giá trị chung thẩm đương sự không có quyền xin phúc thẩm<sup>(1)</sup>. Đương sự chỉ có quyền kháng án lên Tòa phá án. Tòa phá án chỉ xem xét về mặt thủ tục chứ không xem xét về mặt nội dung. Về lĩnh vực hình sự Tòa sơ thẩm (thẩm quyền hẹp) được gọi là tòa vi cảnh (Tribunal de police). Tòa án này có quyền xử phạt tù đến hai tháng hoặc phạt tiền đến 12.000 Frãng<sup>(2)</sup>. Ở Pháp có 437 tòa án sơ thẩm thẩm quyền hẹp.

b. Tòa sơ thẩm quyền rộng (Tribunal de grande Instance).

Tòa sơ thẩm quyền rộng có quyền xét xử tất cả các vụ án hình sự và dân sự, hôn nhân và gia đình nếu như vụ việc này không thuộc thẩm quyền của tòa sơ thẩm thẩm quyền hẹp.

Về lĩnh vực hình sự tòa án thẩm quyền rộng có tên gọi là tòa tiểu hình<sup>(3)</sup>. Tòa tiểu hình xử phạt không quá 5 năm tù giam (ngoại trừ tội buôn bán thuốc phiện). Ở Pháp có 181 tòa án sơ thẩm có thẩm quyền lớn.

c. Tòa đại hình (Cour d'assis) xét xử các tội phạm nặng có hình phạt trên 5 năm tù giam.

d. Tòa phúc thẩm (Cour d'appel): Tòa án này chuyên xét xử phúc thẩm các bản án có kháng cáo của các tòa sơ thẩm thẩm quyền hẹp và rộng. Ở Pháp có 35 tòa phúc thẩm.

e. Tòa phá án (Cour de Cassation). Trên toàn bộ nước Pháp chỉ có một tòa phá án đặt tại Paris. Tòa phá án là Tòa án tối cao của nước Pháp. Tòa án này không xét xử nội dung chỉ đảm bảo sự tôn trọng việc áp dụng luật lệ tố tụng một cách chính xác. Tòa án này có quyền hủy bỏ các bản án xét xử không đúng thủ tục và giao hồ sơ cho một tòa án cùng cấp xét xử lại.

Ngoài các tòa án đã nói trên đây ở Pháp còn có các loại tòa án đặc biệt, đó là các tòa án sau đây:

- Tòa án thương mại: Xét xử các vụ tranh chấp hợp đồng thương mại. Các thẩm phán thương mại do các nhà doanh nghiệp bầu ra;
- Tòa án lao động: Xét xử các tranh chấp giữa người lao động và người sử dụng lao động;
- Tòa hòa giải tranh chấp hợp đồng nông nghiệp;
- Tòa án thiếu nhi: Xét xử các trẻ em vi phạm pháp luật.

---

<sup>(1)</sup> 1 Frãng trị giá khoảng 2.000 đồng tiền Việt Nam.

<sup>(2)</sup> Tòa án này gọi tắt là T.G.I.

<sup>(3)</sup> Tiếng Pháp gọi là Tribunal Correctionnel.

Về nguyên tắc các tòa án Pháp xét xử tập thể, nhưng cần lưu ý các vấn đề hôn nhân và gia đình luôn chỉ có một thẩm phán xét xử. Việc xét xử ở tòa sơ thẩm thẩm quyền rộng luôn luôn được tiến hành với ba thẩm phán chuyên nghiệp. Ở tòa đại hình tham gia xét xử có 5 thẩm phán và 9 bồi thẩm rút thăm trong số các cử tri được lựa chọn làm bồi thẩm. Các bồi thẩm được quyền bình đẳng với thẩm phán nhưng chỉ trong việc xác định tội phạm và chế tài hình sự. Còn các vấn đề liên quan đến bồi thường thiệt hại dân sự các bồi thẩm không có quyền tham dự vào việc quyết định của tòa. Đó là công việc của các thẩm phán chuyên nghiệp.

## B. TÒA ÁN CỦA HOA KỲ

Hoa Kỳ là một Nhà nước Liên bang vì vậy ở Hoa Kỳ có hai hệ thống Tòa án hoạt động song song: Tòa án Liên bang và Tòa án của các bang.

### *a. Hệ thống Tòa án Liên bang gồm có*

Tòa án tối cao, Tòa phúc thẩm, Tòa án quận.

1. Tòa án tối cao: (The Supreme Court) của Liên bang có thẩm quyền giải quyết các kháng nghị về quyết định của tất cả các Tòa án Liên bang. Thành phần của Tòa án này gồm 9 thẩm phán do Tổng thống bổ nhiệm với sự đồng ý của Thượng nghị viện. Một trong chín thẩm phán đó được bổ nhiệm làm Chủ tịch tòa án tối cao. Tòa án tối cao không phân chia thành các tòa chuyên biệt như hình sự, dân sự. Các thẩm phán đều là những người có trình độ hiểu biết pháp luật và chuyên môn xét xử cao. Quyết định của Tòa án lấy theo đa số (trên 50%) và ít phải có 6 thẩm phán tham gia xét xử.

Tòa án tối cao của Hoa Kỳ còn có thẩm quyền đặc biệt quan trọng. Nó có quyền phán xét tính hợp hiến hay không hợp hiến các đạo luật do quốc hội Mỹ ban hành. Nó có quyền tuyên bố một luật do Nghị viện ban hành là không hợp hiến, làm vô hiệu hóa văn bản pháp luật đó. Tòa án tối cao còn có quyền giải thích các đạo luật của Liên bang và sự giải thích này có hiệu lực pháp luật như một văn bản quy phạm pháp luật.

2. Tòa phúc thẩm (The court of appeal) được tổ chức theo vùng (circuit). Mỗi vùng gồm 3 Bang hoặc nhiều hơn. Toàn nước Mỹ có 11 tòa phúc thẩm Liên bang. Mỗi tòa phúc thẩm bao gồm từ 3 đến 15 thẩm phán, phụ thuộc vào khối lượng công việc của vùng. Các thẩm phán do Tổng thống bổ nhiệm suốt đời. Các phiên tòa xét xử bao gồm 3 thẩm phán có thẩm quyền ngang nhau. Quyết định của Tòa phúc thẩm có thể bị khiếu nại lên tòa án tối cao.

3. Tòa án cấp thấp nhất của Liên bang là Tòa án quận sự (The District Court). Toàn nước Mỹ có 94 tòa án quận. Mỗi bang có từ 1 đến 4 tòa phụ thuộc vào công việc nhiều hay ít. Số lượng thẩm phán cấp quận có trong toàn Liên bang có khoảng 1300 người và mỗi bang có từ 1 đến 27 thẩm phán. Các tòa án quận có quyền xét xử hầu hết các vụ tranh tụng. Bản án hoặc quyết định của tòa án quận có thể bị đương sự đề nghị xem xét lại ở tòa án phúc thẩm. Nếu quyết định của tòa phúc thẩm vẫn chưa thỏa mãn đương sự, đương sự có quyền kháng cáo lên tòa tối cao.

Ngoài ra trong hệ thống tòa án Liên bang còn có các tòa án quân sự. Các tòa án này không hoạt động thường xuyên. Thông thường nó được thành lập để xem xét từng vụ việc. Ở Hoa Kỳ tất cả các thẩm phán tòa án Liên bang đều do Tổng thống bổ nhiệm.

*b. Hệ thống tòa án các bang gồm có*

- Tòa án hòa giải, tòa án vi cảnh;
- Tòa án sơ thẩm của các quận;
- Tòa phúc thẩm;
- Tòa án tối cao.

Ngoài ra còn có tòa án thiếu nhi và một số tòa án chuyên môn khác.

1. Các tòa hòa giải, tòa vi cảnh có thẩm quyền xét xử các vụ án nhỏ: về dân sự là các vụ tranh chấp có giá trị một vài trăm đôla; về hình sự như lái xe chạy quá tốc độ, lái xe trong tình trạng say rượu (chưa xảy ra tai nạn). Ở các tòa án này thông thường do một thẩm phán xét xử và thẩm phán có thể là một người không chuyên nghiệp.

2. Các tòa sơ thẩm cấp quận là các tòa án tổ chức theo quận hoặc theo các vùng. Đây là cấp xét xử chủ yếu các vụ việc hình sự cũng như dân sự.

3. Tòa phúc thẩm của các bang có thẩm quyền xét xử phúc thẩm các bản án do tòa án cấp quận xét xử. Quyết định của tòa phúc thẩm có thể bị kháng án lên tòa án tối cao.

4. Tòa án cấp cao nhất của các bang là tòa án tối cao của bang. Đây là cấp kháng án cuối cùng ở các bang. Tòa án tối cao của bang cũng bao gồm 9 thẩm phán do thống đốc bang bổ nhiệm. Tòa án tối cao của bang có quyền xem xét tất cả các bản án bị kháng cáo của các án trực thuộc. Các tòa án tối cao của các bang còn có quyền xét xử sơ thẩm và chung thẩm các vụ án phức tạp và quan trọng trong các bang của mình. Quyết định của tòa án tối cao của bang nếu có liên quan đến quyền lợi của Liên bang thì có thể bị kháng án lên tòa án tối cao của Liên bang.

### **C. TÒA ÁN CỦA VƯƠNG QUỐC ANH**

Nền hành chính tư pháp của nước Anh được tổ chức trên cơ sở phân biệt Luật Hình sự và Luật Dân sự. Vì vậy việc xem xét các vụ án dân sự và hình sự được tổ chức khác nhau.

*a) Các tòa án xem xét các vụ án dân sự*

1. Tòa hòa giải (The Magistrate's Courts)

Tòa hòa giải giải quyết các tranh chấp dân sự nhỏ. Ở nước Anh có khoảng một nghìn tòa hòa giải.

2. Tòa án quận (Country Court)

Nước Anh có 329 tòa án quận. Tòa án quận giải quyết sơ thẩm hầu hết các vụ tranh chấp dân sự nhỏ không thuộc thẩm quyền của tòa hòa giải. Tòa án quận là cấp có thẩm quyền cao hơn tòa hòa giải. Các quyết định của tòa án quận có thể bị kháng lên tòa dân sự của tòa phúc thẩm.

### 3. Tòa án cao cấp (The High Court)<sup>(1)</sup>

Tòa án cao cấp không bị hạn chế thẩm quyền xét xử sơ thẩm. Điều đó có nghĩa là tòa án có thẩm quyền xét xử sơ thẩm bất kỳ một vụ án dân sự nào. Một vụ việc thuộc thẩm quyền xét xử của tòa án quận nhưng nếu mong muốn đương sự có thể đề nghị tòa án cao cấp xét xử sơ thẩm.

Tòa án cao cấp chia làm 3 bộ phận xem xét các vụ việc dân sự: Tòa nữ hoàng, Tòa đại pháp quan và Tòa hôn nhân và gia đình.

- Tòa nữ hoàng (The Queen's Bench Division) thông thường giải quyết các vụ án dân sự theo tiền lệ pháp. Tòa nữ hoàng còn xem xét các vụ án hình sự.

- Tòa đại pháp quan (The Chancery Division) do quan chưởng ấn (Lord Chancellor) phụ trách. Theo truyền thống từ lâu đời tòa này chuyên xét xử theo luật công bình (Équity) mặc dù về mặt pháp lý tòa này có thể xét xử theo tiền lệ pháp luật. Trên thực tế có rất nhiều vụ việc không thể phân định rạch ròi thuộc thẩm quyền của tòa nữ hoàng hay tòa đại pháp quan vì vậy có sự cạnh tranh thẩm quyền giữa hai tòa này;

- Tòa hôn nhân và gia đình (Family Division).

Tòa hôn nhân và gia đình xem xét các vụ việc liên quan đến ly hôn, phân chia tài sản sau khi ly hôn, vấn đề nuôi con, thăm con theo định kỳ, quyền và nghĩa vụ các bên sau khi ly hôn. Tóm lại là xem xét các vấn đề dân sự liên quan đến hôn nhân và gia đình.

4. Tòa phúc thẩm - phân tòa dân sự (The Court of appeal- Civil division). Phân tòa dân sự của Tòa phúc thẩm có quyền xét phúc thẩm các bản án của các tòa án quận và tòa án cấp cao trong lĩnh vực dân sự bị kháng án.

5. Tòa án tối cao (The supreme Court) trước ngày 1 tháng 10 năm 2009. Thượng nghị viện Anh (The House of Lords) là tòa phúc thẩm cao nhất và là cuối cùng của tòa án Anh quốc. Thượng nghị viện có thể xem xét các vụ án từ tòa phúc thẩm chuyển sang. Các bản án mặc dù đã được xử phúc thẩm nhưng nếu đương sự tiếp tục kháng án thì Thượng nghị viện sẽ là cấp xử phúc thẩm cuối cùng. Mặt khác Thượng nghị viện Anh cũng có thể xử phúc thẩm trực tiếp các vụ án do tòa án cao cấp xét xử nhưng đương sự kháng án với điều kiện có sự chấp thuận của tòa phúc thẩm nhằm hạn chế sự phí tổn và tiết kiệm thời gian. Thủ tục xử phúc thẩm không qua tòa phúc thẩm như thế này người Anh gọi là “Leapfrog” (nhảy cừu). Ngày 1 tháng 10 năm 2009 Tòa án tối cao được thành lập. Tòa án tối cao bao gồm 12 thẩm phán do nữ hoàng bổ nhiệm theo đề nghị của Thứ trưởng. Tòa án tối cao của liên hiệp Anh là Tòa phúc thẩm cuối cùng và cao nhất đối với tất cả các vụ án trên tất cả các lĩnh vực dân sự, hành chính, thương mại lao động cũng như hình sự.

---

<sup>(1)</sup>The High Court có sách dịch là Tòa án tối cao, chúng tôi cho là không chính xác.



## *b. Các tòa án xem xét các vụ án hình sự*

Ở Anh quốc các tòa án xem xét các vụ án hình sự bao gồm: Tòa vi cảnh, Tòa án Hoàng gia; phân tòa Nữ Hoàng của Tòa án cao cấp, Tòa phúc thẩm và Tòa án tối cao.

### 1. Tòa vi cảnh (Magistrate's Courts)

Ở Anh Quốc cũng như ở hầu hết các nước trên thế giới những hành vi vi phạm pháp luật (Offence) được chia thành những hành vi phạm tội (Indictable) và những hành vi phạm lỗi (Non-indictable). Việc phân chia này dựa trên mức độ nguy hiểm của hành vi vi phạm pháp luật. Ở Anh, Pháp và nhiều nước phương Tây những hành vi phạm lỗi như lái xe trong tình trạng say rượu, lái xe quá tốc độ quy định, lái xe vượt đèn đỏ là những hành vi vi phạm luật hình sự và chịu trách nhiệm hình sự. Những hành vi nói trên cùng với những hành vi phạm lỗi khác sẽ được xem xét ở tòa vi cảnh. Tòa vi cảnh xét xử nhanh, thủ tục đơn giản, không có sự tham gia của bồi thẩm, hình phạt được thi hành ngay. Hình phạt chủ yếu là phạt tiền từ 100 đồng bảng Anh trở xuống và phạt tù từ 6 tháng trở xuống. Những hành vi phạm tội như trộm cắp cũng có thể được xét xử ở tòa vi cảnh, không cần bồi thẩm. Một số hành vi phạm tội khác cũng có thể được xét xử nhanh ở tòa vi cảnh không cần bồi thẩm nếu như bị cáo đồng ý.

### 2. Tòa án Hoàng gia (Crown Court)

Những hành vi phạm tội có mức độ nguy hiểm cho xã hội cao như giết người, cướp của, lừa đảo, gây thương tích, hiếp dâm sẽ do tòa án Hoàng gia xét xử. Tòa án Hoàng gia được hình thành bởi các thẩm phán của tòa án cao cấp và một số thẩm phán của các tòa khác. Toàn nước Anh có 89 tòa Hoàng gia chuyên xét xử các vụ án hình sự. Tòa án Hoàng gia không những xét xử sơ thẩm mà còn có thể xử phúc thẩm các bản án do tòa vi cảnh xét xử mà bị kháng án.

3. Phân tòa Nữ hoàng của Tòa án cao cấp (Queen's Bench Division of The High Court). Đây là Tòa án vùng được hình thành bởi ít nhất là hai thẩm phán của Tòa cao cấp. Tòa án này xử phúc thẩm các bản án của Tòa vi cảnh hoặc của Tòa án Hoàng gia khi đương sự cho rằng các tòa này đã không thực hiện đúng thủ tục tố tụng.

### 4. Tòa phúc thẩm - phân tòa hình sự (Court of appeal-Criminal Division)

Phân tòa hình sự của Tòa phúc thẩm có thẩm quyền rất lớn. Nó có thẩm quyền bác bỏ kháng nghị của bị cáo hoặc hủy bỏ bản án đã tuyên, có quyền kết án bị cáo về những tội phạm khác ngoài tội đã bị kết án. Nếu chỉ đơn thuần là những thiếu sót về mặt thủ tục thì Tòa án chỉ bác bỏ bản án khi việc sai sót đó đã dẫn đến việc xét xử sai.

### 5. Tòa án tối cao (The Supreme Court)

Cũng như các vụ án dân sự, đối với các vụ án hình sự, các bản án đã xử phúc thẩm ở tòa phúc thẩm vẫn có thể bị kháng án lên cấp cuối cùng là Tòa án tối cao. Tòa án tối cao là Tòa xử phúc thẩm cao nhất và là cuối cùng các vụ án hình sự cũng như dân sự. Ở liên hiệp vương quốc Anh trước năm 2009 (trước khi thành lập Tòa án tối cao) Thượng viện đảm nhận vai trò của Tòa án tối cao.

## *Chương IX.*

# **TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG**

### **A. CƠ CẤU LÃNH THỔ**

#### **I. KHÁI NIỆM**

Lãnh thổ của mỗi quốc gia là khoảng không gian thuộc chủ quyền của quốc gia. Khoảng không gian này có thể bao gồm đất liền, hải đảo, vùng trời, vùng biển.

Lãnh thổ của mỗi quốc gia (phần đất liền, hải đảo) được chia thành các đơn vị lãnh thổ hợp thành. Việc phân chia lãnh thổ thành các đơn vị lãnh thổ là một trong những hướng hoạt động quan trọng của bất cứ nhà nước nào. Nội dung của sự phân chia này là chia lãnh thổ thành các đơn vị (cấp cao, cấp trung gian, cấp cơ sở) và thiết lập ra bộ máy quản lý tương ứng. *Như vậy, cơ cấu lãnh thổ là hệ thống các mối quan hệ giữa nhà nước nói chung với các đơn vị lãnh thổ hợp thành, tức là mối quan hệ giữa chính quyền trung ương với các đơn vị lãnh thổ hợp thành.*

Vấn đề phân chia lãnh thổ được biết đến từ khi lãnh thổ của quốc gia không ngừng được mở rộng và vượt ra ngoài phạm vi kiểm soát của chính quyền trung ương. Ở thời kỳ phong kiến chuyên chế, chính quyền trung ương đứng đầu là nhà vua đã chia lãnh thổ quốc gia thành các đơn vị hành chính. Các đơn vị hành chính này được quản lý bởi một quan chức hay bởi một cơ quan do nhà vua bổ nhiệm (thành lập). Và việc phân chia đơn vị hành chính này không hoàn toàn dựa trên ý muốn chủ quan mà căn cứ vào một loạt các yếu tố như: Mật độ dân số, diện tích đất đai, mối quan hệ giữa các cụm dân cư, trình độ quản lý của quan chức... Ngoài ra các yếu tố hành chính như vấn đề quốc phòng, an ninh trật tự, tiện lợi cho thu thuế cũng được tính đến trong quá trình phân chia đơn vị hành chính.

Một số đơn vị hành chính cơ sở có thể hợp thành một đơn vị hành chính lớn hơn. Một số đơn vị hành chính lớn này cũng có thể hợp thành đơn vị hành chính lớn hơn nữa. Như vậy, lãnh thổ của mỗi quốc gia có thể được chia thành nhiều cấp đơn vị hành chính (hiện này phổ biến loại hai cấp và ba cấp). Các quan chức, cơ quan quản lý đơn vị hành chính cấp thấp phải phục tùng quan chức cơ quan của đơn vị hành chính cấp cao hơn. Khi xã hội phong kiến bước vào giai đoạn phân rã và dần chuyển sang giai đoạn đầu của chủ nghĩa tư bản thì ở những đơn vị lãnh thổ cấp cơ sở (xã, công xã) bắt đầu hình thành chế độ tự quản địa phương<sup>(1)</sup>. Sau đó chế độ tự quản đã nhanh chóng được áp dụng cho những đơn vị lãnh thổ cấp cao hơn. Bên cạnh đó trên thế giới còn diễn ra quá trình các nước lớn thôn tính những nước nhỏ, một số nước liên kết thành nhà nước liên bang. Từ đây sự phân chia hành chính lãnh thổ chuyển thành phân chia chính trị lãnh thổ đồng thời cơ cấu hành chính lãnh thổ chuyển thành cơ cấu chính trị lãnh thổ.

---

<sup>(1)</sup> Ở thời kỳ phong kiến chuyên chế đã có những thành phố thực hiện chế độ tự quản.

## II. CÁC LOẠI HÌNH CƠ CẤU CHÍNH TRỊ LÃNH THỔ

Hiện nay trên thế giới có hai loại hình cơ cấu chính trị lãnh thổ cơ bản là loại cơ cấu đơn nhất và liên bang. Nếu như đối với loại cơ cấu đơn nhất lãnh thổ của quốc gia bao gồm các đơn vị hành chính, chính trị - hành chính hợp thành thì lãnh thổ của nhà nước liên bang bao gồm lãnh thổ của các chủ thể liên bang hợp thành. Mỗi chủ thể liên bang là một tổ chức tương tự nhà nước hoặc là một nhà nước với cơ cấu lãnh thổ riêng. Một đặc điểm nữa để giúp chúng ta phân biệt giữa hai loại hình cơ cấu lãnh thổ này là đối với nhà nước liên bang có sự phân định thẩm quyền giữa nhà nước liên bang với các chủ thể của liên bang. Ranh giới thẩm quyền được quy định bởi Hiến pháp liên bang. Còn đối với nhà nước đơn nhất, thẩm quyền của lãnh thổ hợp thành nhà nước đơn nhất được điều chỉnh bởi văn bản quy phạm do các cơ quan trung ương ban hành.

Căn cứ vào quy chế pháp lý của các chủ thể của nhà nước liên bang, cơ cấu chính trị lãnh thổ của các nước được chia thành hai loại: tương xứng và không tương xứng.

a. Loại tương xứng là loại cơ cấu chính trị lãnh thổ mà trong đó các đơn vị lãnh thổ (chủ thể liên bang) có quy chế pháp lý giống nhau. Ví dụ, nước Cộng hòa Liên bang Đức có 16 chủ thể với quy chế pháp lý hiến pháp như nhau.

b. Loại không tương xứng là loại cơ cấu chính trị lãnh thổ mà trong đó quy chế pháp lý của các đơn vị lãnh thổ (các chủ thể liên bang) không như nhau. Ví dụ, nước Mỹ bên cạnh 50 bang có quy chế pháp lý hiến pháp như nhau còn có quận Côlômbia trực thuộc liên bang, nhà nước Puécôricô tự sát nhập vào nước Mỹ và một số hòn đảo khác không có quy chế pháp lý như các bang khác.

Đối với nhà nước đơn nhất, cơ cấu chính trị lãnh thổ thường thuộc loại không tương xứng, bởi vì Thủ đô và các thành phố trực thuộc trung ương thường có quy chế riêng. Ngoài ra yếu tố dân tộc cũng có tác động đến quy chế pháp lý của các đơn vị lãnh thổ. Ví dụ, ở Trung Quốc thành lập các khu tự trị ở nơi có đông bào dân tộc thiểu số sinh sống. Những khi tự trị này có quy chế pháp lý riêng khác với quy chế của các tỉnh.

Hệ thống đơn vị hành chính, chính trị - hành chính của các nước rất đa dạng và phức tạp. Hiện nay đa số các nước xây dựng hệ thống đơn vị hành chính, chính trị hành chính gồm 3 cấp một số nước xây dựng hệ thống đơn vị hành chính, chính trị - hành chính gồm 2 cấp.

a. Hệ thống đơn vị hành chính, chính trị - hành chính 3 cấp: Ấn Độ, Anh, Mỹ, Nga, Italia, Tây Ban Nha, Nga, Trung Quốc v.v...

Ở Anh, đơn vị hành chính cấp cao là lãnh địa (Country). Tương tự như vậy các bang của nước Mỹ (trừ Alaxca, Connecticut, Rôt Ai len) đều được chia thành các lãnh địa. Đơn vị hành chính trung gian của nước Anh, Mỹ là địa hạt (Region), đơn vị hành chính cơ sở là xã, thành phố (Town - ship). Ở Italia đơn vị hành chính, chính trị - hành chính gồm vùng, tỉnh và công xã. Ở Trung Quốc là tỉnh, huyện, xã.

b. Hệ thống đơn vị hành chính, chính trị - hành chính 2 cấp được các nước Ba Lan, Brazil, Mêhicô, Mông Cổ, Nhật Bản, Rumani v.v... áp dụng. Ví dụ, ở Ba Lan đơn vị hành chính cấp

cao là tỉnh, đơn vị hành chính cơ sở là công xã.

### **1. Loại hình cơ cấu chính trị lãnh thổ đơn nhất**

Như ở trên đã đề cập, lãnh thổ của nhà nước đơn nhất bao gồm các đơn vị hành chính, chính trị - hành chính hợp thành. Quy chế pháp lý của các đơn vị này được điều chỉnh bởi các văn bản quy phạm của chính quyền trung ương.

Nhà nước đơn nhất có một Hiến pháp chung cho cả nước; có một hệ thống các cơ quan trung ương: Nghị viện, Người đứng đầu nhà nước, Chính phủ, Tòa án tối cao; có một quốc tịch chung cho cả nước, không một lãnh thổ trực thuộc nào có quyền đặt ra một quốc tịch riêng; có một hệ thống pháp luật. Các cơ quan trung ương và các cơ quan chính quyền địa phương phải tuân thủ Hiến pháp và Luật. Các cơ quan tự quản địa phương trong phạm vi thẩm quyền của mình có quyền ban hành văn bản quy phạm theo những vấn đề nhất định, các văn bản này chỉ có hiệu lực trong phạm vi địa phương và không được trái với Hiến pháp và Luật; có hệ thống hóa tòa án thống nhất thực hiện chức năng xét xử trong phạm vi toàn quốc.

Đa số nhà nước đơn nhất chia lãnh thổ thành các đơn vị chính trị - hành chính. Bên cạnh đó có nước chia lãnh thổ thành các đơn vị hành chính, ví dụ, Bungari.

Sự phát triển cơ cấu chính trị lãnh thổ hiện nay ở một số nước cho thấy xu thế mở rộng diện tích của những đơn vị chính trị - hành chính cấp cơ sở, thành lập những vùng lãnh thổ trên cơ sở hợp nhất những đơn vị lãnh thổ cấp cao (Italia, Tây Ban Nha, Pháp...). Xu thế này nhằm đáp ứng nhu cầu ngày càng phát triển của hệ thống cơ sở hạ tầng địa phương như giao thông, thông tin liên lạc, điện, nước, nhà ở và các loại dịch vụ khác. Ngược lại ở một số nước như Côlômbia, Mêhicô quá trình đô thị hóa dẫn đến việc hình thành một loạt các thành phố mới trên phạm vi, lãnh thổ của một đơn vị chính trị hành chính. Mỗi thành phố thiết lập chính quyền công riêng trực tiếp quản lý công việc của địa phương. Để phối hợp hoạt động của các cơ quan đó một cơ quan liên thành phố được thành lập. Cơ quan này được trao cho một số quyền hạn và phương tiện cần thiết để thực hiện nhiệm vụ của mình.

Ở giác độ tổ chức chính quyền công, tức là căn cứ vào mối quan hệ giữa cơ quan nhà nước trung ương với cơ quan chính quyền địa phương, các nhà nước đơn nhất được chia thành nhà nước đơn nhất tập quyền, nhà nước đơn nhất tản quyền, nhà nước đơn nhất tản quyền tương đối.

a. Nhà nước đơn nhất tập quyền (The central unitary state) là nhà nước mà trong đó mối quan hệ giữa chính quyền trung ương với chính quyền địa phương được xây dựng theo nguyên tắc tập trung, tập quyền, tức là các cơ quan chính quyền địa phương trong hoạt động của mình không những phải tuân thủ Hiến pháp, Luật mà còn phải tuân thủ cả những quyết định, văn bản của các cơ quan nhà nước trung ương, kể cả khi các cơ quan này thực hiện quyền hạn của mình trong phạm vi địa phương. Cơ quan chính quyền địa phương cấp dưới phải tuân thủ, phục tùng quyết định của cơ quan chính quyền địa phương cấp trên.

Mô hình này được một số nước trong đó có các nước xã hội chủ nghĩa Đông Âu trước đây

và một nước xã hội chủ nghĩa hiện nay áp dụng. Đối với các nước xã hội chủ nghĩa các cơ quan của chính quyền công ở địa phương được gọi là cơ quan nhà nước ở địa phương điều này càng thể hiện rõ tính tập quyền trong mối quan hệ giữa cơ quan trung ương với các cơ quan nhà nước ở địa phương. Ở các nước khác, mọi chức năng của chính quyền địa phương do quan chức hoặc cơ quan được cấp trên (trung ương) bổ nhiệm hay thành lập thực hiện.

b. Nhà nước đơn nhất tản quyền (The decentral unitary state) là nhà nước mà trong đó mối quan hệ giữa chính quyền trung ương với chính quyền địa phương được xây dựng theo nguyên tắc tản quyền, tức là giữa chính quyền trung ương với các đơn vị lãnh thổ cấp cao (vùng, lãnh địa, tỉnh) có sự phân định thẩm quyền và được Hiến pháp ghi nhận. Loại mô hình này giống mô hình nhà nước liên bang được các học giả tư sản đề cập đến từ cuối thế kỷ XVIII đầu thế kỷ XIX. Cùng với nguyên tắc phân chia quyền lực, nguyên tắc tản quyền nhằm chống lại chế độ phong kiến chuyên quyền. Theo học giả người Mỹ Bezamin Conxtan và Tomat Jeffeson nguyên tắc phân chia quyền lực không những đòi hỏi sự phân chia quyền lực theo hàng ngang (Horizontality) thành 3 quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp mà còn phải cân bằng quyền lực giữa chính quyền trung ương với chính quyền địa phương theo nguyên tắc tản quyền (Decentralization), tức là chuyển bớt quyền lực cho địa phương. Một thời kỳ, nguyên tắc này được nhà nước Anh, Pháp áp dụng dụng triệt để. Ngày nay một số nhà nước đơn nhất áp dụng nguyên tắc này. Ví dụ, theo Điều 117 Hiến pháp Cộng hòa Italia năm 1947 các vùng (đơn vị lãnh thổ cấp cao) trong phạm vi những nguyên tắc cơ bản được quy định bởi luật, với điều kiện không được trái với lợi ích quốc gia, lợi ích của các vùng khác, có quyền ban hành văn bản quy phạm theo 18 vấn đề như: tổ chức bộ máy hành chính thuộc vùng; phân vạch, điều chỉnh địa giới của các công xã thuộc vùng; tổ chức cảnh sát địa phương; phát triển thủy lợi, giao thông, nông nghiệp, lâm nghiệp v.v... Như vậy cấp vùng thực hiện quyền hạn nói trên cùng sự phối hợp với các cơ quan trung ương. Những vấn đề nằm ngoài phạm vi quy định trong Điều 117 sẽ thuộc thẩm quyền của các cơ quan trung ương. Ngoài ra cấp vùng còn được trao cho quyền ban hành văn bản hướng dẫn thi hành luật trong phạm vi địa phương.

Quy chế của vùng do Hội đồng vùng thông qua, quy chế này không được trái với Hiến pháp, luật do Nghị viện ban hành. Quy chế phải được đa số tuyệt đối số đại biểu hội đồng vùng biểu quyết tán thành và phải được Nghị viện phê chuẩn. Quy chế quy định tổ chức bộ máy vùng, các nguyên tắc hoạt động của bộ máy, thủ tục ban hành văn bản quy phạm, việc tổ chức trưng cầu dân ý theo những vấn đề thuộc quyền hạn của vùng v.v...

Vùng được chia thành tỉnh, tỉnh chia thành công xã, (xã) thành phố. Mối quan hệ giữa vùng, tỉnh, xã cũng được xây dựng theo nguyên tắc tản quyền.

c. Nhà nước đơn nhất tản quyền tương đối (The relative decentral unitary state) là nhà nước mà trong đó quy chế tự quản chỉ áp dụng cho đơn vị lãnh thổ cấp cơ sở (xã, công xã, thành phố). Ví dụ, đoạn 1 Điều 2 Hiến pháp Cộng hòa Bungari năm 1991 quy định: Nước Cộng hòa

Bungari là nhà nước thống nhất với chế độ tự quản địa phương Nước Bungari không thành lập khu tự trị”.

Cơ cấu lãnh thổ của Bungari, mối quan hệ giữa chính quyền trung ương với chính quyền địa phương còn được điều chỉnh bởi luật về tự quản địa phương và hành chính địa phương năm 1991 và luật về cơ cấu hành chính lãnh thổ năm 1995. Theo Hiến pháp năm 1991 và luật 1991, luật năm 1995 lãnh thổ Bungari chia thành tỉnh, tỉnh chia thành Công xã (xã). Tỉnh được thành lập bởi luật. Tỉnh có thể bao gồm 1 hay nhiều công xã, hiện nay Bungari có 8 tỉnh. Chức năng quản lý tỉnh do một cơ quan hành chính đảm nhiệm. Người đứng đầu cơ quan này do Hội đồng Bộ trưởng bổ nhiệm, một cấp phó do Bộ trưởng - Chủ tịch (Thủ tướng) bổ nhiệm. Mỗi công xã bao gồm một hay nhiều cụm dân cư lân cận với số dân không quá bốn nghìn người và khoảng cách từ trung tâm công xã đến cụm dân cư xã không quá 20 km. Công xã là đơn vị lãnh thổ cơ sở nơi thực hiện chế độ tự quản địa phương hiện nay Bungari có 252 công xã.

## **2. Loại hình cơ cấu chính trị - lãnh thổ Liên bang**

Lãnh thổ của nhà nước liên bang bao gồm lãnh thổ của những tổ chức nhà nước khác. Những tổ chức nhà nước này được gọi là những chủ thể của liên bang. Ở các nước, tên gọi của chủ thể liên bang rất đa dạng. Ví dụ, Bang (State) ở Ấn Độ, Brazil, Malaixia, Mêhicô, Mỹ, Úc, Vênezuela; Xứ (land) ở Áo, Cộng hòa Liên bang Đức; Tổng (Canton)- Thụy Sĩ; Tỉnh (province) - Ác hentina, Canada.

Ở Cộng hòa Liên bang Nga, trong số 89 chủ thể liên bang có 21 nước Cộng hòa, 6 vùng, 49 tỉnh, 2 thành phố trực thuộc liên bang, 11 khu tự trị, tỉnh tự trị.

Dấu hiệu của tổ chức nhà nước của các chủ thể liên bang thể hiện ở chỗ, mỗi chủ thể có quyền thông qua Hiến pháp của mình, tuy nhiên ở các nước Ấn Độ, Áchentina, Canada, Liên bang Nga không phải chủ thể nào cũng có Hiến pháp riêng. Hiến pháp của các chủ thể liên bang phải được ban hành trên cơ sở Hiến pháp của liên bang và không được trái với Hiến pháp liên bang; mỗi chủ thể liên bang có quyền thiết lập quốc tịch của mình ngoài quốc tịch liên bang. Một số chủ thể của Ấn Độ, Canada, Liên bang Nga, Vênezuela không có quốc tịch riêng; mỗi chủ thể thành lập cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp của mình. Như vậy ở nhà nước liên bang tồn tại hai loại hệ thống cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp - một của liên bang, một của các chủ thể liên bang.

Các nhà nước liên bang áp dụng các phương pháp khác nhau để phân định thẩm quyền giữa liên bang với các chủ thể liên bang. Có các phương pháp sau:

a. Hiến pháp liên bang liệt kê những vấn đề thuộc thẩm quyền của liên bang và những vấn đề thuộc thẩm quyền của chủ thể liên bang: Áchentina, Brazil, Canada, Mỹ, Thụy Sĩ, Vênezuela.

b. Hiến pháp liên bang quy định phạm vi những vấn đề thuộc thẩm quyền của liên bang của chủ thể liên bang và phạm vi những vấn đề thuộc thẩm quyền giải quyết chung của Liên

bang và các chủ thể Liên bang: Ấn Độ, Đức, Malaixia.

c. Hiến pháp liên bang quy định phạm vi những vấn đề thuộc thẩm quyền của liên bang, thuộc thẩm quyền chung của liên bang với các chủ thể liên bang. Ngoài phạm vi những vấn đề đó sẽ thuộc thẩm quyền của các chủ thể liên bang: Liên bang Nga.

d. Phương pháp phân định thẩm quyền phức tạp nhất được nước Áo áp dụng. Hiến pháp Áo năm 1920 quy định.

- Những lĩnh vực và những vấn đề chỉ có cơ quan liên bang mới có quyền ban hành luật và thừa hành luật (Điều 10)<sup>(1)</sup>.

- Những lĩnh vực và những vấn đề mà cơ quan liên bang có quyền ban hành luật, các cơ quan chủ thể của liên bang (các Tổng) chịu trách nhiệm thừa hành (Điều 2).

- Những lĩnh vực và những vấn đề mà cơ quan liên bang có quyền quy định những nguyên tắc lập pháp cơ bản và trên cơ sở những nguyên tắc đó chủ thể liên bang ban hành luật và tổ chức việc thực hiện các văn bản này (Điều 12)<sup>(1)</sup>.

- Những lĩnh vực và những vấn đề thuộc thẩm quyền riêng của các chủ thể liên bang ban hành luật và thừa hành luật (Điều 15)<sup>(2)</sup>. Tuy nhiên, các văn bản luật do chủ thể liên bang ban hành phải phù hợp với Hiến pháp và luật liên bang. Thẩm quyền của liên bang và của chủ thể liên bang trong lĩnh vực thuế được quy định riêng trong đạo luật hiến pháp về tài chính.

Đa số nhà nước liên bang có chính thể cộng hòa, tuy nhiên có nước mang chính thể quân chủ như các tiểu vương quốc Ả rập, Malaixia. Nhà nước Bỉ, Canada, Úc có chính thể quân chủ nhưng các chủ thể liên bang lại mang chính thể cộng hòa.

Mối quan hệ giữa nhà nước liên bang với các chủ thể liên bang được xây dựng theo nguyên tắc tản quyền. Thời kỳ nhà nước liên bang mới hình thành phổ biến học thuyết “chủ nghĩa liên bang nhị nguyên” (Dualistic federalism). Nội dung của học thuyết này là cân bằng quyền lực giữa nhà nước liên bang với chủ thể liên bang bằng cách phân định rõ thẩm quyền của liên bang và thẩm quyền của các chủ thể liên bang, nhà nước liên bang và các chủ thể liên bang độc lập thực hiện quyền hạn của mình, không can thiệp vào công việc của chủ thể khác. Hiến pháp Hoa Kỳ năm 1787 áp dụng học thuyết này. Sau này hình thành một học thuyết khác có tên là “chủ nghĩa liên bang hợp tác” (Co-operative federalism). Nội dung của học thuyết này là sự phối hợp, hợp tác giúp đỡ lẫn nhau giữa nhà nước liên bang với các chủ thể liên bang. Đa số nhà nước liên bang hiện nay áp dụng học thuyết này.

Số lượng thành viên, chủ thể liên bang của các nhà nước liên bang rất khác nhau. Ví dụ, nước Áo có 9 chủ thể; Ấn Độ 25; Argentina, 24, Brazil 27; Canada 50, Úc 6; Thụy Sĩ 23. Các chủ thể của nhà nước liên bang Áo, Argentina, Brazil, Đức, Mêhicô, Mỹ, Úc được xây dựng theo nguyên tắc lãnh thổ. Các chủ thể của một số nhà nước liên bang khác được xây dựng theo nguyên tắc dân

---

<sup>(1)</sup>. Các Điều luật trên được sửa đổi bởi đạo luật Hiến pháp 2/3/1983.

<sup>(1)</sup>, <sup>(2)</sup> Các Điều luật trên được sửa đổi bởi đạo luật Hiến pháp 2/3/1983.

tộc (tôn giáo, ngôn ngữ...). Ví dụ, trong số 10 chủ thể của nước Canada, có 9 chủ thể của những người nói tiếng Anh, 1 chủ thể của người nói tiếng Pháp (tỉnh Kêbêch); nước Bỉ có 3 chủ thể, một của người nói tiếng Pháp, 1 tiếng Đức, 1- hỗn hợp hai thứ tiếng Pháp, Đức. Nước Liên bang Nga kết hợp cả hai nguyên tắc.

Hiện nay trên thế giới không một Hiến pháp của Nhà nước liên bang nào công nhận quyền của các chủ thể liên bang tách ra khỏi liên bang<sup>(1)</sup>. Lịch sử của một số nhà nước liên bang cho thấy, việc một vài chủ thể liên bang tự động tự động tách khỏi liên bang sẽ dẫn đến xung đột vũ trang. Ví dụ, cuộc chiến tranh Bắc Nam của nhà nước Mỹ 1861- 1865. Nguyên nhân là do một số bang ở Miền Nam nước Mỹ tự động tách khỏi liên bang vi phạm Hiến pháp 1787; cuộc nội chiến kéo dài từ năm 1988 đến năm 1994 ở nước Liên bang Nam Tư dẫn đến việc chia nước Liên bang Nam Tư thành năm nước nhỏ; trước khi nhà nước Liên Xô tan rã vào tháng 12 năm 1991, ở Vinhút, Tbilixi diễn ra các cuộc xung đột giữa chính quyền liên bang với các tổ chức ly khai; năm 1971 dưới sự ủng hộ vũ trang của Ấn Độ, phần đất phía đông nước Pakítxtăng đã nổi dậy tách ra khỏi Pakítxtăng thành lập nhà nước Bănglăđét. Tuy nhiên cũng có trường hợp tách nhà nước liên bang bằng con đường thương lượng hòa bình. Ví dụ, năm 1965 Singapore tách khỏi Malaixia thành lập nhà nước Singapore, năm 1990-1991, nước Tiệp Khắc tách đôi thành hai nước cộng hòa độc lập séc và Xlôvaki.

Hiến pháp của một số nhà nước Liên bang đề cập đến việc tiếp nhận thành viên mới. Ví dụ, phần 1 khoản 3 Điều 4 Hiến pháp Mỹ quy định: “Quốc hội có thể chấp thuận cho nhập vào liên bang những bang mới, nhưng bang mới không được thiết lập hoặc thành lập trong phạm vi lãnh thổ của bang khác và không một bang nào được thành lập bằng cách sát nhập hai hay nhiều bang hoặc nhiều phần của các bang, nếu không được sự đồng ý của Quốc hội lập pháp của các bang cũng như của Quốc hội liên bang”; đoạn 2 Điều 66 Hiến pháp Liên bang Nga quy định khả năng tiếp nhận vào Liên bang Nga những thành viên mới. Điều kiện, thủ tục tiếp nhận sẽ được điều chỉnh bởi đạo luật hiến pháp liên bang.

Giữa nhà nước liên bang và nhà nước liên minh có sự khác biệt sau. Nếu như liên bang là loại hình cơ cấu lãnh thổ của một nhà nước thì liên minh là loại hình liên kết giữa các quốc gia độc lập. Ví dụ, Cộng đồng các quốc gia độc lập (SNG) là liên minh của các nước thuộc Liên Xô cũ trước đây, trong đó có Liên bang Nga; Liên minh châu Âu (khối EC) bao gồm các quốc gia Tây, Bắc Âu. Cũng như nhà nước liên bang, liên minh cũng có thể có Nghị viện, Chính phủ, Tòa án tối cao chung, tuy nhiên sự khác biệt giữa hai loại nhà nước này ở chỗ, các văn bản do cơ quan lập pháp, hành pháp của nhà nước liên minh ban hành phải được cơ quan lập pháp của các nhà nước thành viên phê chuẩn mới có hiệu lực trên phạm vi lãnh thổ của nhà nước thành viên đó. Các nước thành viên có quyền hủy bỏ các văn bản của liên minh. Hiện nay một số văn bản do Nghị viện Liên minh châu Âu và Tòa án Liên minh châu Âu ban hành có hiệu lực bắt buộc đối với mọi nước thành viên mà không cần phải được sự phê chuẩn của cơ quan lập pháp



của các nước thành viên.

### **3. Lãnh thổ tự trị**

Thuật ngữ “tự trị” sử dụng trong Hiến pháp của các nước được hiểu là một loại hoạt động mang tính chất độc lập trong phạm vi hiến định và luật định. Lãnh thổ tự trị là phần lãnh thổ của nhà nước được trao cho quyền trong phạm vi hiến định và luật định thông qua các quyết định mà các quyết định này không thể bị bãi bỏ các cơ quan nhà nước trung ương hoặc bởi các cơ quan chính quyền công của đơn vị lãnh thổ cấp cao hơn. Những điểm đặc trưng của lãnh thổ tự trị là trong phạm vi một số vấn đề nhất định bên cạnh luật do cơ quan trung ương ban hành còn có các văn bản quy phạm do cơ quan của lãnh thổ tự trị ban hành điều chỉnh; lãnh thổ tự trị có cơ quan lập pháp, có Chính phủ riêng.

Một số nước thành lập lãnh thổ tự trị để giải quyết vấn đề dân tộc. Ví dụ, Liên bang Nga, Phần Lan, Trung Quốc còn các nước khác thành lập lãnh thổ tự trị để cân bằng quyền lực giữa trung ương với địa phương theo nguyên tắc tản quyền. Ví dụ, Italia, Tây Ban Nha.

Lãnh thổ tự trị không phải là một tổ chức tương tự nhà nước như các chủ thể của nhà nước liên bang. Tính chất độc lập hạn chế trong hoạt động của lãnh thổ tự trị thể hiện ở chỗ, quy chế của lãnh thổ tự trị được quy định bởi luật do cơ quan trung ương ban hành, nếu quy chế này do lãnh thổ tự trị thông qua thì phải được sự phê chuẩn của cơ quan trung ương; văn bản quy phạm do các cơ quan của lãnh thổ tự trị ban hành có thể bị hủy bỏ bởi cơ quan trung ương, nếu các văn bản đó trái với lợi ích quốc gia; các cơ quan của lãnh thổ tự trị trong hoạt động của mình chịu sự giám sát của cơ quan trung ương.

## **III. TỔ CHỨC BỘ MÁY NHÀ NƯỚC CỦA CÁC CHỦ THỂ CỦA NHÀ NƯỚC LIÊN BANG**

### **1. Cơ quan lập pháp**

Cơ quan lập pháp của các bang có thể gồm một hoặc hai viện. Đa số chủ thể của các nhà nước Liên bang có Nghị viện bang gồm một viện. Các thành viên của Nghị viện (Hạ nghị viện) bang được bầu ra trên cuộc bầu cử phổ thông đầu phiếu với nhiệm kỳ từ 2 đến 4 năm. Số lượng thành viên Nghị viện bang thường từ 40 đến 60 người. Ở Ấn Độ tùy theo bang số lượng thành viên cơ quan lập pháp của bang chênh lệch từ 60 đến 500 người.

Tên gọi Nghị viện bang được các nước sử dụng rất khác nhau. Cơ quan lập pháp bang (Legislature) - Ấn Độ, Mỹ; Đại hội xứ - Áo, Liên bang Đức. Quốc hội lập pháp bang-Brazil; Hội đồng tỉnh- Italia.

Cách thức thành lập, cơ cấu tổ chức, trình tự hoạt động của Nghị viện bang được điều chỉnh bởi hiến pháp bang, bởi luật và quy chế do chính Nghị viện bang thông qua.

---

<sup>(1)</sup> Hiến pháp Liên Xô 1977 trao cho các nước cộng hòa chủ thể của Liên bang xô viết quyền tách khỏi liên bang, nhưng thủ tục tách ra sao lại không được quy định ở bất cứ văn bản nào.

Nghị viện bang có Chủ tịch, các Phó chủ tịch và Đoàn thư ký. Nghị viện bang thành lập các ủy ban thường trực để giúp Nghị viện thực hiện chức năng của mình.

Thẩm quyền của Nghị viện bang tập trung ở các lĩnh vực lập pháp theo những vấn đề được quy định bởi hiến pháp liên bang hoặc bởi đạo luật liên bang như thành lập các cơ quan của bang (Chính phủ, Tòa án), giám sát hoạt động của cơ quan hành pháp bang, thông qua ngân sách bang, phê chuẩn quyết toán ngân sách bang v.v...

## **2. Cơ quan hành pháp**

Ở các nước Liên bang, đứng đầu cơ quan hành pháp bang là quan chức do nhân dân bang trực tiếp bầu ra hoặc được bổ nhiệm bởi Người đứng đầu nhà nước liên bang.

Đa số các nước Liên bang gọi Người đứng đầu bang là Thống đốc (Ấn Độ, Brazil, Mêhicô, Mỹ...). Theo Hiến pháp Ấn Độ năm 1950 Thống đốc bang do Tổng thống Ấn Độ bổ nhiệm nhiệm kỳ 5 năm. Một người có thể làm Thống đốc của nhiều bang. Thống đốc bang bổ nhiệm Thủ tướng bang (Bộ trưởng chính). Theo đề nghị của Thủ tướng bang, Thống đốc bổ nhiệm các thành viên còn lại của Chính phủ bang. Ở Mỹ Thống đốc bang do nhân dân trực tiếp bầu ra với nhiệm kỳ 4 năm (hiện nay có 3 bang Thống đốc có nhiệm kỳ 2 năm). Thống đốc bang đồng thời là người đứng đầu bộ máy hành pháp bang (Chính phủ bang), Thống đốc bổ nhiệm các thành viên khác trong bộ máy hành pháp bang. Ở Brazil thống đốc bang do nhân dân bang trực tiếp bầu ra với nhiệm kỳ 5 năm.

Ở Cộng hòa Liên bang Nga người đứng đầu chủ thể Liên bang có các tên gọi như, Tỉnh trưởng, Tổng thống, Thị trưởng, Vùng trưởng. Tất cả các quan chức này do nhân dân trực tiếp bầu ra với nhiệm kỳ là 4 năm.

Ở Cộng hòa Liên bang Đức quan chức tương tự được gọi là Bộ trưởng - Tổng thống.

Cơ quan hành pháp bang thực hiện những quyền hạn được quy định bởi hiến pháp, luật liên bang và bởi hiến pháp, luật của bang.

## **3. Cơ quan tư pháp**

Một số nước liên bang có thành lập hệ thống tòa án bang bên cạnh hệ thống tòa án Liên bang (Mỹ, Canada, một số chủ thể của Liên bang Nga). Đứng đầu hệ thống tòa án bang là Tòa án tối cao bang. Hệ thống tòa án bang khi thực hiện chức năng xét xử có nhiệm vụ áp dụng pháp luật của bang. Hệ thống tòa án bang thường được xây dựng theo mô hình hệ thống tòa án liên bang, tức là theo cấp xét xử. Các thẩm phán tòa án bang thường được bổ nhiệm. Tuy nhiên có nước áp dụng phương pháp bầu thẩm phán. Ví dụ, trong số 50 bang của nước Mỹ có 26 bang áp dụng phương pháp bầu thẩm phán; thẩm phán của tỉnh Quêbéc (Canada) được chọn trong số các luật sư bào chữa.

## **B. TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG**

### **I. KHÁI NIỆM QUẢN LÝ ĐỊA PHƯƠNG VÀ TỰ QUẢN ĐỊA PHƯƠNG**

Ở các nước, một trong những chức năng của chính quyền trung ương là tổ chức và giám sát hoạt động của chính quyền địa phương. Hệ thống các cơ quan của chính quyền địa phương được hình thành từ thời kỳ phong kiến, sau này được nhà nước tư sản tiếp nhận và xây dựng lại. Hệ thống các cơ quan này được thành lập trên các đơn vị hành chính, chính trị - hành chính. Tùy theo mỗi nước ở mỗi cấp đơn vị lãnh thổ áp dụng quản lý địa phương hoặc tự quản địa phương.

#### **1. Quản lý địa phương**

Là hoạt động quản lý đơn vị lãnh thổ của chính quyền trung ương hay của cơ quan hành chính của đơn vị lãnh thổ cấp cao hơn. Hoạt động này được thực hiện bởi một quan chức hay một cơ quan do chính quyền trung ương hay cơ quan hành chính cấp trên bổ nhiệm (thành lập). Ví dụ, ở Pháp cơ quan quản lý vùng là Vùng trưởng do Chính phủ bổ nhiệm, đứng đầu tỉnh là Tỉnh trưởng do Hội đồng Bộ trưởng bổ nhiệm. Các quan chức này có nhiệm vụ bảo đảm việc tuân thủ pháp luật của quốc gia trong phạm vi lãnh thổ địa phương; kiểm tra, giám sát hoạt động của các cơ quan tự quản địa phương; bảo đảm lợi ích quốc gia.

#### **2. Tự quản địa phương**

Là một loại hoạt động quản lý được thực hiện bởi chính nhân dân địa phương. Thông qua bầu cử nhân dân bầu ra cơ quan đại diện - cơ quan tự quản địa phương. Chức năng của cơ quan này chủ yếu tập trung vào việc giải quyết các vấn đề của địa phương. Mặc dù cơ quan tự quản địa phương phải thực hiện những chỉ thị của cơ quan nhà nước cấp trên hoặc thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước khác do cơ quan cấp trên giao cho. Nhưng khi cơ quan tự quản thực hiện chức năng tự quản địa phương thì các cơ quan cấp trên không được quyền ban hành bất cứ chỉ thị nào liên quan đến việc thực hiện chức năng đó trừ trường hợp cơ quan tự quản tình nguyện (có thể bắt buộc phải tình nguyện). Ví dụ, ở Pháp chế độ tự quản được thực hiện ở các cấp đơn vị lãnh thổ vùng, tỉnh, công xã (riêng đối với 3 thành phố Pari, Lyông, Mácxây - cả ở cấp quận). Cơ quan tự quản ở cấp xã là Hội đồng địa phương, cấp tỉnh - Hội đồng tỉnh, cấp vùng- Hội đồng vùng. Các cơ quan này do nhân dân địa phương trực tiếp bầu ra.

Một trong những tư tưởng chủ đạo của chủ nghĩa tự quản địa phương (Municipalism) do các nhà cách mạng tư sản khởi xướng vào đầu thế kỷ XIX là tư tưởng xây dựng bộ máy quản lý địa phương độc lập không chịu sự giám sát và can thiệp của chính quyền trung ương. Tư tưởng này liên quan mật thiết với học thuyết tản quyền đã được đề cập ở phần trên. Thời kỳ đầu, chính quyền địa phương còn được coi là nhánh quyền lực thứ tư. Nhánh quyền này chỉ chịu sự giám sát của tòa án và buộc phải tuân thủ luật, chứ không phụ thuộc vào chính quyền trung ương và các cơ quan của chính quyền trung ương đóng trên địa phương. Tomac Jeffenron cho rằng chế độ tự quản nên áp dụng cho những đơn vị lãnh thổ không lớn, chủ yếu là ở các công xã. Quan

điểm này có ảnh hưởng sâu sắc đến mô hình tổ chức chính quyền địa phương của nước Anh, Mỹ và của các nước theo hệ thống pháp luật Ănglô xăcxông vào đầu thế kỷ XIX đến đầu thế kỷ XX.

Vào những năm đầu của thế kỷ XX khi nhà nước tư sản chuyển sang giai đoạn phát triển tư bản độc quyền thì nguyên tắc truyền thống của mối quan hệ giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương không còn phù hợp với điều kiện thực tế nữa. Do ảnh hưởng của xu thế tập trung trong lĩnh vực quản lý nhà nước và xu thế mở rộng phạm vi hoạt động của nhà nước sang các lĩnh vực kinh tế, xã hội, chức năng tự quản địa phương đã trở thành đối tượng điều chỉnh thường xuyên của pháp luật của nhà nước. Bên cạnh đó, việc tăng cường sự can thiệp của cơ quan hành pháp vào đời sống xã hội dẫn đến sự đan xen chồng chéo chức năng của các bộ, các ngành của Chính phủ với chức năng của cơ quan tự quản địa phương. Từ đây phát sinh yêu cầu thiết lập mối liên kết hành chính giữa các cơ quan này. Ngoài ra xu thế chuyển bớt quyền lực từ cơ quan lập pháp sang cơ quan hành pháp cũng góp phần làm tăng cường sự liên kết bộ máy hành pháp với cơ quan tự quản địa phương, sự liên kết giữa tự quản địa phương với quản lý địa phương. Ngày nay ở mỗi nước, chính quyền trung ương đều áp dụng các biện pháp can thiệp hành chính vào hoạt động của cơ quan tự quản địa phương.

## **II. CÁC MÔ HÌNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG**

Mô hình tổ chức chính quyền địa phương của các nước rất đa dạng. Thông thường ở các nước có chính thể đại nghị cơ quan hành chính địa phương do cơ quan đại diện địa phương thành lập trong số thành viên của mình, người đứng đầu cơ quan hành chính thường cũng đứng đầu cơ quan đại diện. Ở các nước có chính thể cộng hòa tổng thống, cộng hòa hỗn hợp nhân dân địa phương không những bầu ra cơ quan đại diện mà còn bầu ra người đứng đầu cơ quan hành chính và một số quan chức khác của địa phương. Sau đây là một số mô hình tổ chức chính quyền địa phương.

### **1. Mô hình tự quản địa phương ở các cấp đơn vị lãnh thổ**

Ví dụ, Hiến pháp của các bang của nước Brazil trao quyền lập pháp cho Viện tự quản. Các thành viên của viện do nhân dân trực tiếp bầu ra. Viện tự quản căn cứ vào Hiến pháp liên bang, Hiến pháp của bang thông qua đạo luật tự quản. Điều 30 Hiến pháp Brazil năm 1988 trao cho cơ quan tự quản địa phương quyền hạn sau: Quyền lập pháp theo những vấn đề thuộc phạm vi địa phương, bổ sung pháp luật liên bang và pháp luật bang; quy định và thu các loại thuế địa phương, bảo đảm nguồn thu, công khai các khoản thu chi theo thời hạn do luật định; tổ chức và cung cấp các dịch vụ trong phạm vi địa phương bảo đảm thực hiện các chương trình giáo dục mầm non, giáo dục cơ sở, bảo trợ y tế...

### **2. Mô hình kết hợp giữa tự quản địa phương ở đơn vị lãnh thổ cơ sở với quản lý nhà nước ở đơn vị lãnh thổ cấp cao**

Ở Bungari chế độ tự quản địa phương được áp dụng cho các công xã - đơn vị hành chính cơ sở. Ở mỗi công xã, nhân dân tham gia quản lý công xã một cách trực tiếp thông qua cuộc trưng cầu ý dân và gián tiếp - thông qua Hội đồng do nhân dân bầu ra. Hội đồng quyết định các

vấn đề của địa phương như chính sách phát triển công xã trong các lĩnh vực kinh tế, văn hóa, giáo dục, bảo vệ môi trường, y tế xã hội v.v... Hội đồng có quyền ban hành các văn bản quy phạm theo những vấn đề mang tính chất địa phương, mà những vấn đề đó không thuộc thẩm quyền của các cơ quan khác. Hội đồng có quyền đề nghị tòa án xem xét tính hợp pháp của các văn bản, hành vi của cơ quan, quan chức cấp trên bị coi là vi phạm quyền tự quản địa phương.

Chức năng quản lý tỉnh do một cơ quan hành chính đảm nhiệm. Đứng đầu cơ quan hành chính này là viên quản lý trưởng và một người phó được cơ quan trung ương bổ nhiệm. Trách nhiệm của viên quản lý trưởng là bảo đảm thi hành chính sách quốc gia; bảo vệ, lợi ích quốc gia, trật tự xã hội; thực hiện việc giám sát hành chính hoạt động của cơ quan tự quản địa phương, cơ quan hành chính địa phương của các cơ quan, tổ chức, xí nghiệp đóng trên địa bàn địa phương, bảo đảm việc thi hành luật trong phạm vi địa phương...

### **3. Mô hình giám hộ hành chính của chính quyền trung ương đối với cơ quan tự quản địa phương**

Theo Hiến pháp năm 1958 của Cộng hòa Pháp, trên tất cả các đơn vị lãnh thổ (xã, tỉnh, vùng) đều thiết lập cơ quan hành chính nhà nước bên cạnh cơ quan tự quản địa phương. Đứng đầu cơ quan hành chính tỉnh là Tỉnh trưởng do Hội đồng Bộ trưởng bổ nhiệm. Tỉnh trưởng của tỉnh lớn nhất thuộc vùng sẽ kiêm luôn chức Vùng trưởng. Ở cấp xã do Xã trưởng đảm nhiệm chức năng này. Nội dung của chức năng giám hộ là tất cả các văn bản do cơ quan tự quản địa phương ban hành phải được các quan chức nói trên ký, trong thời hạn 15 ngày kể từ khi văn bản được thông qua người này có quyền đề nghị tòa án hành chính xem xét tính chất hợp pháp của văn bản. Ngoài ra Vùng trưởng, Tỉnh trưởng, Xã trưởng còn có quyền trong những trường hợp nhất định giải thể Hội đồng lập pháp cùng cấp.

## **III. SỰ KIỂM SOÁT CỦA CHÍNH QUYỀN TRUNG ƯƠNG ĐỐI VỚI CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG**

Các nước áp dụng các phương pháp, hình thức kiểm soát khác nhau. Tất cả các phương pháp, hình thức kiểm soát của chính quyền trung ương đối với chính quyền địa phương có thể chia thành hai loại sau.

### **1. Loại trực tiếp**

Chính quyền trung ương bổ nhiệm, bãi nhiệm quan chức địa phương, ban hành các chỉ thị, quyết định có hiệu lực bắt buộc đối với địa phương; cử người đại diện cho chính quyền trung ương tại địa phương; phê chuẩn, bãi bỏ các văn bản của cơ quan chính quyền địa phương; trong những trường hợp do luật định, giải thể cơ quan chính quyền địa phương.

### **2. Loại gián tiếp**

Chính quyền trung ương cung cấp cho chính quyền địa phương thông tin; giúp đỡ về tài chính có kèm theo điều kiện yêu cầu chính quyền địa phương thông báo về tình hình địa phương theo những vấn đề khác nhau; yêu cầu chính quyền địa phương xem xét lại quyết định của mình v.v...

## *Chương X.*

# **ĐẢNG PHÁI CHÍNH TRỊ VÀ VAI TRÒ CỦA NÓ TRONG ĐỜI SỐNG CHÍNH TRỊ XÃ HỘI**

### **I. KHÁI NIỆM ĐẢNG PHÁI CHÍNH TRỊ Ở NƯỚC NGOÀI**

Hiện nay, trong đời sống chính trị xã hội của các quốc gia trên thế giới các đảng phái chính trị đóng một vai trò hết sức quan trọng. Có thể nói một cách chắc chắn rằng, trong xã hội hiện đại không thể thiếu sự hoạt động của các đảng phái chính trị. Nhưng một điểm rất đặc biệt rằng vai trò quan trọng đó không được một bản hiến pháp nào của thế giới tư bản quy định. Chính sự xuất hiện và chính sự hoạt động tích cực của Đảng phái trong đời sống chính trị của xã hội tư bản làm cho các chính thể (mô hình tổ chức quyền lực) nhà nước tư sản biến dạng- Nguyên tắc phân chia quyền lực nhà nước vì mục đích dân chủ không hoàn toàn được thực hiện trên thực tế. Đối với nhà nước Anh quốc, một mô hình cổ điển của chế độ đại nghị cũng như một số nhà nước tư sản đầu có việc phân chia quyền lực nhà nước một cách rành mạch thành lập pháp, hành pháp, tư pháp. Lập pháp cũng nằm trong tay đảng cầm quyền và hành pháp cũng nằm trong tay đảng cầm quyền thì còn đâu sự phân chia quyền lực giữa lập pháp và hành pháp nữa. Mà có chăng chỉ là một sự phân chia giữa đảng cầm quyền và đảng đối lập. Đảng đối lập tức là không chiếm được đa số ghế trong Hạ nghị viện, được quyền thành lập “chính phủ trong bóng tối”, có nhiệm vụ tìm ra những sự khiếm khuyết trong chính phủ của Đảng cầm quyền. Đảng đối lập này gọi là đối lập “có trách nhiệm”, tức là được phép tìm ra những khiếm khuyết nhưng không đến mức gây ra chiến tranh đổ máu.

Có thể nói một cách chắc chắn rằng các đảng phái chính trị chỉ được xuất hiện trong cách mạng tư sản, trong xã hội tư bản chủ nghĩa. Lẽ đương nhiên sự xuất hiện đó phải có mầm mống trong xã hội phong kiến. Sự xuất hiện các đảng phái chính trị được nhiều học giả giải thích như sau:

Trong điều kiện lịch sử mới, quyền lực nhà nước không còn nằm trong tay vua chúa và không được truyền cho con, cháu theo nguyên tắc thế tập, mà quyền lực được chuyển giao cho cả một giai tầng. Việc thành lập các cơ quan nhà nước được tiến hành bằng phương pháp bầu cử, dân chủ.

Một giai cấp hay một giai tầng nào đó muốn nắm quyền thì giai cấp hay giai tầng đó phải bằng cách thức nào đó tập trung ý chí của mình lại. Việc tập trung tất yếu dẫn đến sự ra đời các tổ chức của những người tiên tiến (đội tiên phong) nhất, đại diện cho giai cấp hay giai tầng. Đó là các đảng phái chính trị.

Việc thành lập các đảng phái chính trị của các nước tư bản thường gắn liền với các hoạt động trong nghị viện. Nhằm mục đích tập hợp ý chí chung của các nghị sĩ, để biến những ý chí chung này thành các quyết định của nghị viện, các nghị sĩ đã tập hợp nhau thành các nhóm.

Chính những nhóm này đã trở thành những cơ sở cho các đảng phái chính trị sau này. Hoạt động của các đảng phái lúc đầu chỉ bó hẹp trong nghị trường, dần dần đã trở thành các đảng phái chính trị ở ngoài xã hội.

Tác giả G.S. Duveger đã gắn liền sự xuất hiện và phát triển của Quốc hội và quyền phổ thông đầu phiếu. Trước hết là sự thành lập các khối những nghị viện có chung một ý chí ở Quốc hội, sau đấy là các ủy ban vận động trong các cuộc bầu cử. Và sau đó, ông cho rằng việc liên kết giữa hai lực lượng trên trở thành các chính đảng hiện nay. Duveger phân biệt chính đảng thành lập bên trong quốc hội và chính đảng thành lập ở ngoài quốc hội và ông đã nhận thấy rằng chính đảng thành lập bên ngoài quốc hội có ý thức hệ vững chắc hơn<sup>(1)</sup>.

Đảng thành lập bên trong quốc hội là một đảng xuất phát từ những khối ở Quốc hội. Những đảng thành lập ở bên ngoài quốc hội là những đảng xuất hiện từ sự đấu tranh của những thành phần xã hội để có được đại diện trong quốc hội và để ảnh hưởng đến những quyết định trong quốc hội.

Không ít người khác lại cho rằng, sự khủng hoảng lịch sử trầm trọng dẫn đến sự xuất hiện các đảng phái chính trị, tức là các đảng phái xuất hiện trong một điều kiện lịch sử cụ thể. Sự khủng hoảng của đảng này lại làm tiền đề cho sự xuất hiện các đảng khác. Những sự khủng hoảng chính trị của phần đông các quốc gia thường đưa đến sự thành lập các đảng phái.

Một số người lại cho rằng, sự phát triển và xuất hiện của các đảng phái là thể hiện trình độ phát triển của xã hội. Chính những đòi hỏi đó là tiền đề cho việc xuất hiện các đảng phái chính trị. Đây là hậu quả của những thay đổi kinh tế xã hội sâu sắc. Sự bành trướng của các hệ thống thông tin đại chúng, sự phát triển của khoa học kỹ thuật và lưu thông, ảnh hưởng xã hội của sự đô thị hóa là những yếu tố cần thiết cho sự thành lập các tổ chức chính trị rộng lớn<sup>(1)</sup>.

Có rất nhiều định nghĩa về các đảng phái. B. Konstan đại diện cho trường phái bảo thủ ở Anh quốc cho rằng, đảng phái là tập hợp những người theo những học thuyết chính trị giống nhau<sup>(2)</sup>.

Nhà triết học chính trị Xô Viết Anatôli Butenko đưa ra định nghĩa: “Chính đảng là tổ chức chính trị đoàn kết những đại diện tích cực nhất của một giai cấp xã hội nhất định (hay một nhóm xã hội) và thể hiện (trong văn kiện cương lĩnh và các văn kiện khác) những lợi ích cơ bản của giai cấp đó.

Chức năng quan trọng nhất của đảng là tìm ra những phương hướng và phương tiện thực hiện những lợi ích đó, là người tổ chức những hoạt động của giai cấp và của các đồng minh của nó”<sup>(3)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> G.S. Duverger: *Les partis politiques*. A.Colen Paris 1951.

<sup>(1)</sup> Trần Thị Hoài Lược: *Lực lượng chính trị Q1. Các chính đảng Sài Gòn*, 1972, tr.55.

<sup>(2)</sup> Xem *Chính trị học, Nxb thông tin khoa học xã hội*, H.1992, tr.43.

<sup>(3)</sup> Xem: *Butenkô Anatôli, Đảng trong hệ thống chính trị của xã hội XHCN*, Nxb. APN, M.1987, tr.19.

Đảng là một tổ chức chính trị thể hiện lợi ích của giai cấp xã hội nhất định (các đảng công nhân, tư sản, nông dân, dân chủ cách mạng, v.v.). Sự tồn tại của một đảng gắn bó với cuộc đấu tranh để giành chính quyền, thỏa mãn những lợi ích giai cấp và đạt tới mục tiêu cuối cùng của nó trở thành giai cấp cầm quyền. Có thể nói một cách chắc chắn rằng không có một đảng phái nào không có mục tiêu trở thành đảng cầm quyền. Khi trở thành đảng cầm quyền, đảng đứng ra thành lập chính phủ để thể hiện ý chí thống trị xã hội của giai cấp mình.

Vì vậy, chức năng duy nhất của đảng phái chính trị là tập hợp lực lượng để trở thành đảng cầm quyền. Nếu không có mong muốn giành chính quyền thì không thể là đảng phái chính trị.

Muốn trở thành một đảng phái chính trị thì đảng đó phải đạt được một số tiêu chuẩn nhất định. J.Lapalombara người Mỹ, một trong những chuyên gia có uy tín nhất về đảng phái học đã nêu bật bốn yếu tố cấu thành đảng:

*Thứ nhất*, đảng đó phải có hệ tư tưởng - mọi đảng phái về bản chất là người đại diện cho hệ tư tưởng hoặc ít nhất cũng phải thể hiện một định hướng nhất định về thế giới quan hoặc nhân sinh quan.

*Thứ hai*, đảng là một tổ chức, nghĩa là có một sự liên kết con người tương đối lâu dài theo thời gian thành các thành viên (đảng viên) hợp thành là một thiết chế mà nhờ đó đảng khác với các tập hợp người khác.

*Thứ ba*, mục tiêu của đảng là giành và thực hiện quyền lực nhà nước. Trong hệ thống đa đảng tự thân đảng có thể trở thành đảng cầm quyền. Muốn trở thành đảng cầm quyền, đảng đó phải có chương trình vận động tranh cử, phải được nhân dân tín nhiệm.

*Vì vậy yếu tố thứ tư là*, mỗi đảng phải cố gắng bảo đảm cho mình một sự ủng hộ rộng rãi của nhân dân<sup>(1)</sup>.

Dựa trên cơ sở các yếu tố xác định các đảng phái của giáo sư Lapalombara, Quermonne đưa ra định nghĩa về các đảng phái như sau: “Các đảng là các lực lượng chính trị có tổ chức, liên kết công dân có cùng khuynh hướng chính trị nhằm động viên ý kiến về một số mục tiêu nhất định và để tham gia vào các cơ quan quyền lực để hướng quyền lực đến chỗ đạt được những yếu tố đó”<sup>(1)</sup>

Trong thực tế nhiều khi thuật ngữ “chính đảng” bị lạm dụng khi dùng nó chỉ những nhóm không có tổ chức, không có hậu thuẫn. Nhưng thực ra như những dấu hiệu vừa nêu trên thì chỉ có thể được gọi là chính đảng khi những đoàn thể có một tư tưởng thống nhất, có một tổ chức thống nhất và nhất là phải có hoạt động thường xuyên.

---

<sup>(1)</sup> Xem: Chính trị học, Sđd, tr. 44.

<sup>(1)</sup> Xem: Chính trị học, Sđd, tr. 44.



## II. VAI TRÒ CỦA CÁC ĐẢNG PHÁI TRONG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG BỘ MÁY NHÀ NƯỚC

Trong mục nói về sự xuất hiện và định nghĩa các đảng phái, ít nhiều đã đề cập đến vị trí, vai trò của các đảng phái chính trị trong xã hội. Phần này chỉ tập trung phân tích vị trí, vai trò của các đảng phái trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước tư sản.

Có thể nói rằng, trong đời sống chính trị hiện nay của nhà nước tư sản, hoạt động của các đảng phái chính trị đóng một vai trò hết sức quan trọng. Hoạt động của đảng phái đôi khi đã làm cho các cơ quan nhà nước hoạt động không theo đúng tinh thần của pháp luật và làm cho pháp luật nhiều khi trở thành hình thức. Đây là nguyên nhân làm cho hiến pháp, pháp luật của nhà nước tư bản chưa phát huy đúng hiệu lực trên thực tế.

Theo quy định của pháp luật nhà nước Anh, Nữ hoàng được quyền bổ nhiệm Thủ tướng Anh - Người đứng đầu bộ máy hành pháp (cai trị) nhà nước Anh. Song Nữ hoàng Anh không thể bổ nhiệm một người nào khác ngoài thủ lĩnh của đảng cầm quyền (đảng chiếm đa số ghế trong hạ viện Anh).

Ở Anh, Mỹ và những nơi có hệ thống lưỡng đảng, một trong hai đảng này thay nhau cầm quyền. Còn những nước có hệ thống đa đảng, không có đảng nào chiếm đa số ghế trong quốc hội, thì buộc phải thành lập chính phủ liên minh các đảng phái. Vì vậy, nhiệm vụ chủ yếu của các đảng phái chính trị là phấn đấu trở thành đảng cầm quyền. Và muốn trở thành một đảng cầm quyền, thì trước hết chính đảng phải có vai trò tổ chức để vạch ra “ý chí chung”, tiến hành một cuộc đấu tranh bằng nhiều biện pháp để giành được chính quyền nhà nước. Tất cả những vai trò khác sẽ đi từ vai trò này một cách tự nhiên.

Đời sống chính trị đòi hỏi những khuynh hướng, những lập trường chính trị khác nhau phải được kết thành những ý chí nhất định. Các chính đảng phải hành động như những cơ quan xúc tác phối hợp những nguyện vọng tiềm tàng, hệ thống hóa những tiềm vọng, những ý kiến khác nhau, thậm chí có nhiều khi còn là mâu thuẫn lẫn nhau, thành một chương trình hành động cụ thể, thành một chính sách nhất định.

Vạch ra một chương trình chung thể hiện đường lối xây dựng pháp luật, các thiết chế Nhà nước cần thiết để bảo vệ các quyền con người, quyền công dân bảo vệ trật tự xã hội, duy trì công bằng xã hội, bảo vệ thiên nhiên và môi trường v.v... và tuyên truyền đường lối chính sách đó nhằm thuyết phục dân chúng để giành được nhiều ghế trong nghị viện để có thể có điều kiện thực thi đường lối chính trị của mình là chức năng quan trọng nhất của các đảng phái chính trị.

Các đảng phái chính trị tư sản trở thành đảng cầm quyền thông qua các cuộc bầu cử nghị viện. Trong thế giới tư bản, bầu cử là cuộc đấu tranh công khai giữa các đảng phái chính trị. Thông qua bầu cử, xác định được đảng cầm quyền. Đảng này đứng ra thành lập chính phủ<sup>(1)</sup>. Muốn trở thành một chính khách thì thông thường trước hết phải là đảng viên của đảng cầm

---

<sup>(1)</sup>Xem: Nguyễn Đăng Dung: Quốc hội nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, Nxb. Pháp lý, H.1992, tr.40.

quyền. Các đảng viên của đảng cầm quyền phải cạnh tranh lẫn nhau để được lọt vào ban lãnh đạo đảng cầm quyền thì mới có cơ hội trở thành những quan chức cao cấp trong bộ máy nhà nước tư sản.

Mặc dù được quy định hay không được quy định thì việc giới thiệu ứng cử viên vào nghị viện, vào các vị trí cao nhất của nhà nước tư sản thực tế đều là thẩm quyền riêng của các đảng phái chính trị. Lịch sử đã cho thấy không mấy người ứng cử tự do mà trở thành đặc cử. Việc các nhà nước tư sản áp dụng phương pháp bầu cử đại diện tỷ lệ, bầu cử theo thể thức liên danh, chính là bầu cử theo đảng phái.

Sau khi đã trở thành đảng cầm quyền - đảng chiếm đa số ghế trong nghị viện thành lập chính phủ. Mọi hoạt động của chính phủ này đều phải thể hiện ý chí của đảng cầm quyền thông qua ý chí của người thủ lĩnh.

Việc nhân dân Mỹ, lựa chọn bầu tổng thống, cũng như nhân dân Anh lựa chọn bầu hạ nghị sĩ vào Hạ viện chính là việc nhân dân các nước này lựa chọn một đảng phái chính trị làm đại diện cho họ.

Một trong những vai trò quan trọng của các đảng phái chính trị tư sản là vai trò đối lập của các đảng phái chính trị không cầm quyền. Sự đối lập này thể hiện rất rõ trong hoạt động các đảng phái chính trị của nhà nước Anh, Mỹ nơi điển hình của hệ thống lưỡng đảng. Ngoài chính phủ đảng cầm quyền, pháp luật Anh còn cho phép thành lập “Nội các trong bóng tối” của đảng phái đối lập. Thủ tướng của “Nội các trong bóng tối” này được nhà nước trả lương. Nhiệm vụ cụ thể thể hiện chức năng đối lập của đảng đối lập là tìm ra những khiếm khuyết trong chính sách của đảng đang cầm quyền, canh chừng cẩn thận những người đang thi hành nhiệm vụ cai trị đất nước dưới sự hướng dẫn của đảng đa số đang cầm quyền, chính sự đối lập này đã có tác dụng nhất định trong việc thận trọng hơn khi nhà nước tư sản đưa những quyết định của mình ra thực hiện. Sự đối lập này được coi là sự đối lập có trách nhiệm.

### **III. PHÂN LOẠI CÁC HỆ THỐNG ĐẢNG PHÁI TƯ SẢN VÀ VAI TRÒ CỦA CHÚNG TRONG BẦU CỬ**

#### **1. Phân loại các đảng phái chính trị**

Các hệ thống đảng phái ở các nước tư sản hiện nay rất đa dạng phụ thuộc vào điều kiện lịch sử, kinh tế, xã hội. Để có thể hiểu biết sâu sắc các đảng phái chính trị nhà nước tư sản cần phải có sự phân biệt giữa các đảng phái với nhau, theo các tiêu chuẩn khác nhau.

Cách phân loại được áp dụng rộng rãi nhất hiện nay là phân thành các nhà nước có hệ thống đa đảng và các nhà nước có hệ thống lưỡng đảng. Hệ thống đa đảng là hệ thống của các nhà nước có nhiều đảng phái tồn tại, các đảng phái này buộc phải liên minh với nhau để thành lập chính phủ, không có đảng nào chiếm đa số tuyệt đối trong nghị viện. Đây là trường hợp của Pháp, Italia, Cộng hòa liên bang Đức. Hệ thống lưỡng đảng là hệ thống ở các nước có hai đảng thay phiên nhau cầm quyền. Một đảng cầm quyền và một đảng đối trọng với đảng cầm quyền. Đó là hệ thống đảng của nhà nước Anh, nhà nước Mỹ.

Bên cạnh việc hình thành hệ thống đa đảng và lưỡng đảng, còn có hệ thống một đảng lãnh đạo chính quyền.

Giải thích nguyên nhân có hiện tượng đa đảng, lưỡng đảng, độc đảng, G.S Duverger trong tác phẩm của mình ông cho rằng do ảnh hưởng của chế độ bầu cử<sup>(1)</sup>.

Ở nơi nào mà việc bầu cử áp dụng nguyên tắc (chế độ) đại diện tỉ lệ thì ở đó sẽ phát sinh các đảng nhiều hơn, và sẽ có đa đảng. Đó là ở Cộng hòa Liên bang Đức, Cộng hòa Pháp... Bởi vì số ghế trúng cử được phân tỷ lệ theo số phiếu thuận mà các đảng phải nhận được. Đảng nhận được nhiều phiếu thuận sẽ thu được nhiều ghế, đảng ít phiếu sẽ thu được ít ghế hơn<sup>(2)</sup>. Một số người khác còn cho rằng, một chế độ đại nghị dành nhiều quyền hành cho quốc hội đã giúp cho hệ thống đa đảng bành trướng<sup>(3)</sup>.

Ở nơi nào mà việc bầu cử áp dụng nguyên tắc bầu hai vòng. Vòng đầu những ứng cử viên nào thu được đa số tuyệt đối phiếu thuận sẽ trúng cử. Vòng hai người trúng cử là đa số phiếu tương đối. Do đó, trong vòng đầu các đảng ra ứng cử để cầu may, nếu không được thì sẽ liên minh với nhau để tranh cử vòng hai (Pháp).

Ở nơi nào mà xác định kết quả bầu cử theo nguyên tắc đa số tương đối một vòng thì dễ dẫn đến chế độ lưỡng đảng. Vì theo chế độ (nguyên tắc) này, người trúng cử chỉ cần nhiều phiếu hơn không cần phải quá bán tuyệt đối. Làm như vậy những đảng phải thu được ít phiếu hơn dễ tập hợp, Liên minh với nhau để chống lại đảng có số phiếu thuận nhiều hơn.

Ngược lại với quan điểm trên, G.Lavau cho rằng, chế độ đầu phiếu chỉ là một yếu tố nhỏ so với nhiều yếu tố khác ảnh hưởng. Để chứng minh, G.Lavau nêu ra hai trường hợp sau đây: Trường hợp lưỡng đảng đã có ở Bỉ, mặc dù ở đây áp dụng nguyên tắc (chế độ) đầu phiếu hai vòng, trường hợp Canada ngược lại ở đây áp dụng chế độ đầu phiếu đa số một vòng, nhưng tình trạng đa đảng ở đây vẫn là một hiện thực<sup>(1)</sup>. Trong một nước đa đảng, chính phủ được thành lập là một chính phủ liên hiệp vì không có một đảng nào chiếm được đa số ghế trong quốc hội. Chính phủ (nội các) khó thi hành được những chính sách có chương trình quy mô và liên tục, dễ xảy ra những trường hợp bất ổn định chính trị. Sự cạnh tranh không ngừng choán hết tâm trí và thời gian của các nhà cầm quyền. Họ phải mất nhiều thời giờ để đối phó với sự công kích liên tục của nhiều đảng đối lập. Số đảng quá nhiều là một trở ngại cho việc điều hành chính phủ. Chính cuộc chính biến 13/5/1958 đưa đến việc thành lập Đệ ngũ cộng hòa để chống lại “chế độ đa đảng phái” của Đệ tứ cộng hòa Pháp<sup>(2)</sup>. Do có quá nhiều đảng phái tham gia bầu cử và sự thường xuyên thay đổi đảng cầm quyền hoặc liên minh đảng cầm quyền nên chính quyền của nền cộng hòa thứ 4 lâm vào tình trạng khủng hoảng. Chỉ trong 12 năm tồn tại nền cộng hòa này đã thay đổi chính phủ 24 lần.

Chính vì những khuyết điểm trên nên có nhiều quan điểm cho rằng, đa đảng đến mức độ

---

<sup>(1)</sup>G.S. Duverger: *Les partis politiques*. (Sđd)

<sup>(2)</sup> Xem: *Phân bầu cử của giáo trình Luật hiến pháp tư bản của PGS,PTS. Nguyễn Đăng Dung và PTS. Bùi Xuân Đức, H.1993.*

<sup>(3)</sup> Xem: *Trần Thị Hoài Trân, Chính đảng, Sài Gòn 1972, tr.176.*

<sup>(1)</sup> G.Lavau- *Partis politiques et realites Sociales, Paris 1953.*

<sup>(2)</sup> *Trần Thị Hoài Trân, Chính đảng. Sđd, tr.177.*

nhiều quá sẽ khó khăn cho đời sống chính trị ở mỗi nước.

Trong xã hội Anh, người Anh quan niệm hết sức giản đơn sự hoạt động và hình thành chế độ lưỡng đảng. Chính trị cũng như một trò chơi thể thao vậy, cần phải có một bên thắng và một bên bại. Còn ở Mỹ (Hợp chủng quốc Hoa Kỳ) trong tiềm thức của nhân dân mỹ thì muốn có hai đảng, không bao giờ người ta muốn có một đảng thứ ba hoặc độc đảng. Đã hơn 200 năm nay kể từ khi thành lập Hợp chủng quốc Hoa Kỳ, nếu có nguy cơ là ba đảng thì người ta lại tìm cách loại trừ đi một đảng, hoặc tìm cách nhập chúng lại tại những nơi đầu phiếu. Khi mà có quy cơ một đảng, thì họ lại khơi dậy một khả năng sinh ra một đảng khác.

Mặc dù cùng nằm trong hệ thống lưỡng đảng, nhưng cách tổ chức hai đảng của Anh cũng có nhiều điểm khác của Mỹ. Nếu như đảng Bảo thủ và Công đảng ở Anh có một tổ chức chặt chẽ thì ở Mỹ đảng Cộng hòa và đảng dân chủ lại không phải như vậy. Nếu như ở Anh, Thủ tướng Anh bao giờ cũng yên tâm rằng các đảng viên thuộc đảng của mình luôn luôn ủng hộ (bỏ phiếu) cho chính sách của mình thì ở Mỹ Tổng thống - người đứng đầu bộ máy hành pháp lại chưa thể có được sự an tâm đó. Nếu như ở Anh, đảng viên phải sinh hoạt trong một tổ chức đảng nhất định thì ở Mỹ điều này không cần thiết: chỉ cần tuyên bố rằng trong đợt bầu cử tới sẽ bỏ phiếu cho ứng cử viên của đảng nào thì được tính là đảng viên của đảng đó.

Điểm giống nhau giữa hai hệ thống lưỡng đảng của hai nước tư bản phát triển này, đồng thời cũng là đặc điểm của hệ thống đảng phái chính trị tư sản, là chúng không dựa trên nền tảng tư tưởng nào nhất định. Đảng cộng hòa gần giống như đảng bảo thủ đại diện cho quyền lợi của dòng dõi tư sản quý tộc gắn liền với tầng lớp phong kiến, tầng lớp thượng lưu của giai cấp tư sản. Bảo thủ tức là thể hiện khuynh hướng hoài cổ, chậm chạp, sự chín chắn trong các hành động của mình, thể hiện đúng bản chất thực dụng của người Anh: “Thà làm những gì ngu si đã từng làm, còn hơn làm những cái gì đó thông minh nhưng chưa từng làm bao giờ” hoặc tinh thần “Cần phải khai thác những cái tinh túy trong dĩ vãng để xây đắp cho tương lai<sup>(1)</sup>.”

Công đảng và đảng Dân chủ đại diện cho tầng lớp tư sản mới và đồng thời hai đảng này đều mệnh danh bảo vệ quyền lợi cho quân chúng nhân dân lao động. Nhưng nhìn chung các đảng trên đều đặt lợi ích của giai cấp tư sản lên hàng đầu, cho nên chính sách của các đảng nhiều khi khó phân biệt. Mặc dù qua mỗi lần bầu cử, các đảng cầm quyền có thể thay đổi, nhưng nhìn chung chính sách thì không thay đổi. Chẳng hạn ngày 20/1/1993, chính quyền Clinton của đảng Dân chủ thay chính quyền Bus của đảng Cộng hòa, nhưng chính quyền Clinton tuyên bố vẫn tiếp tục chính sách ngoại giao trước đây của chính quyền Bus.

Nhận định về sự giống nhau của hai đảng cầm quyền Mỹ, tác giả David Cusman Copyle viết: “Đến nay, hai đảng (Đảng Cộng hòa và Đảng dân chủ) giống nhau ở rất nhiều điểm đến nỗi đôi khi hai đảng được gọi là hai anh em sinh đôi. Cứ hai năm một lần hai đảng thỏa thuận so tài một trận mà trong đó cả hai đều được bảo vệ vừa đủ để tránh thiệt hại cho phe thua<sup>(1)</sup>.”

---

<sup>(1)</sup> Ngạn ngữ Anh

<sup>(1)</sup> David Cusman Coyle: Cách thức tổ chức và sự điều hành của nền chính trị Hoa Kỳ, Sài Gòn, A 972, tr.27.

Hệ thống lưỡng đảng của Anh vì có tổ chức chặt chẽ và có kỷ luật, khác hệ thống lưỡng đảng Hoa Kỳ.

Ở Anh, hệ thống lưỡng đảng đã đưa đến một chính quyền đảng trị, sự lãnh đạo quốc gia của một đảng cầm quyền.

Hành pháp và lập pháp đều được tập trung cho đảng cầm quyền. Chính phủ (nội các) của Anh chẳng khác gì một Ban chấp hành trung ương của đảng cầm quyền. Trọng tâm của các quyết định quan trọng được Quốc hội Anh thông qua là hợp lý hóa các dự án của chính phủ. Nhưng chỉ có một điều khác làm cho nền chính trị Anh ổn định là ở Quốc hội có tồn tại một đảng đối lập.

Ở Hoa Kỳ thì ngược lại, không có một chính quyền đảng trị. Các cuộc bầu cử Quốc hội Mỹ và bầu cử tổng thống không được tiến hành đồng thời (lệch nhau), cho nên có thể có trường hợp Tổng thống và đa số nghị sĩ không cùng một đảng. Trong trường hợp này một đảng nắm quyền lập pháp còn đảng kia nắm quyền hành pháp.

Ngoài những cách phân loại trên, nhiều học giả còn chia các đảng phái thành hai loại, các đảng bảo thủ và các đảng cấp tiến. Đảng bảo thủ là đảng tôn trọng truyền thống quá khứ không muốn tiến hành các cuộc cải cách hoặc cải cách chậm chạp. Đảng cấp tiến là những đảng muốn tiến hành một cách nhanh mạnh các cuộc cải cách. Trong một số trường hợp, đảng bảo thủ thường được gọi đảng cánh hữu, và đảng cấp tiến thường được gọi là đảng cánh tả để phân biệt giữa trường phái hữu khuynh và cách mạng. Sự đối ngôi của Đảng cầm quyền ở thế giới tư bản càng ngày càng trở thành một hiện tượng phổ biến.

## **2. Vai trò của đảng phái với bầu cử**

Đảng phái được sinh ra từ những quan điểm nhìn nhận về xã hội có màu sắc khác nhau. Đảng phái nào cũng muốn xã hội phải tôn trọng và thực hiện những lý tưởng của mình vì vậy vận động tranh cử là một chức năng quan trọng của đảng phái. Sau khi thắng cử trở thành đảng cầm quyền nhờ quyền lực Nhà nước mà Đảng đó thực hiện được ý tưởng của mình.

Để thực hiện chức năng này, các đảng phái có nhiệm vụ giới thiệu ứng cử viên. Việc giới thiệu này có nước quy định thành quy phạm pháp luật, có nước không quy định thành quy phạm pháp luật. Cho dù quy định hay không quy định việc giới thiệu ứng cử viên tranh cử trở thành đặc quyền của các đảng phái chính trị.

Nói chung, trong lịch sử bầu cử tư sản hãn hữu có trường hợp ứng cử viên tự do mà thắng cử. Mặc dù rất ít nước tư sản pháp luật quy định các đảng phái được đặc quyền giới thiệu ứng cử viên. Nhưng trên thực tế các đảng phái chính trị đóng vai trò rất lớn trong việc giới thiệu ứng cử viên. Việc giới thiệu này đã trở thành một trong những chức năng chính trị lớn nhất của các đảng phái chính trị<sup>(1)</sup>. Trong thế giới tư bản, bầu cử là cuộc đấu tranh hết sức gay gắt giữa các đảng chính trị.

---

<sup>(1)</sup> Xem: Chương IV các đảng phái chính trị của giáo trình *Hiến pháp tư bản của khoa luật Đại học Tổng hợp Hà Nội 1993*.

Vấn đề đặt ra ở đây là đảng phái nào được quyền giới thiệu ứng cử viên theo pháp luật quy định và phải được thực tế chấp nhận. Về nguyên tắc, nhà nước tư sản thừa nhận đảng phái nào giành được một số lượng ghế nhất định trong cuộc bầu cử trước sẽ có quyền giới thiệu ứng cử viên cuộc bầu cử tiếp theo, hoặc thấp hơn là chỉ cần nhận được một lượng số phiếu thuận nhất định trong cuộc bầu cử lần trước.

Các đảng phái chính trị giới thiệu ứng cử viên vào quốc hội cũng như vào các chức danh quan trọng khác của nhà nước theo các thể thức hết sức khác nhau, tùy theo quy định hoặc theo thông lệ của từng đảng phái và của từng nước.

Cách thức giới thiệu cổ điển nhất là thông qua một ủy ban lựa chọn. Ủy ban lựa chọn thông thường chỉ bao gồm một thành phần rất hẹp, từ hai đến ba người đảng viên cao cấp, chính khách hữu danh của các đảng phái tham gia vào công việc lựa chọn ứng cử viên. Họ làm việc một cách bí mật. Phương pháp này sau gặp rất nhiều chỉ trích, chỉ còn được áp dụng ở những nước tư bản chậm phát triển.

Cách thứ hai, tất cả các đảng viên của đảng, ít nhiều đều được tham gia vào việc giới thiệu ứng cử viên. Đảng được tổ chức thành các chi bộ. Qua các chi bộ, đảng viên cử đại diện của mình. Các đại diện này họp thành hội nghị đảng địa phương, để lựa chọn ứng cử viên. Các ứng cử viên được đưa về trung ương phê chuẩn (Anh quốc). Cách lựa chọn này được gọi là cách lựa chọn bán trực tiếp.

Cách thứ ba, các đảng phái tổ chức các Hội nghị đảng để lựa chọn ứng cử viên, gọi là các cuộc bầu cử sơ bộ.

Mỗi đảng cho in lá phiếu riêng của mình. Trên mỗi lá phiếu có ghi tên ứng cử viên dự định ra tranh cử. Cử tri nhận lá phiếu sẽ vạch một chữ thập trước ứng cử viên mà mình ưa thích nhất. Ứng cử viên nào có nhiều chữ thập nhất sẽ được đảng đưa ra tranh cử cho đảng trong một cuộc tuyển cử chính thức.

Ở Mỹ, đảng cộng hòa, đảng dân chủ giành độc quyền trong việc giới thiệu ứng cử viên Tổng thống và ứng cử viên vào Quốc hội Mỹ. Các đảng phái khác chỉ giành được quyền giới thiệu khi trong cuộc bầu cử lần trước giành được từ 3 đến 5% phiếu bầu trong mỗi bang. Các đảng Cộng hòa và Dân chủ thực hiện quyền đề cử của mình bằng cách tiến hành các cuộc bỏ phiếu bầu ứng cử viên trong các hội nghị đảng viên. Người ta gọi các cuộc bỏ phiếu này là cuộc bầu cử sơ bộ (cuộc bầu cử đầu tiên). Người được gọi là ứng cử viên chính thức là người có nhiều phiếu hơn (đa số tương đối hay đa số tuyệt đối tùy theo quy định của mỗi hội nghị đảng). Vòng hai chỉ tổ chức cho những người có nhiều phiếu nhất ở vòng đầu.

Ở nước Anh, trước năm 1969, ứng cử viên được giới thiệu vào Hạ viện không cần phải đảng phái. Nhưng sau này thực tế đã chỉ ra rằng, việc giới thiệu cần phải theo các đảng phái chính trị. Hai đảng Bảo thủ và Công đảng về cơ bản giữ độc quyền trong việc giới thiệu ứng cử viên. Việc giới thiệu này được tiến hành ở các tổ chức đảng địa phương, dưới sự lãnh đạo tập trung của cơ quan đảng trung ương. Trong nhiều trường hợp phải có sự đồng ý của Ban chấp

hành trung ương thì ứng cử viên mới được lập danh sách.

Tại Cộng hòa Liên bang Đức, việc giới thiệu các ứng cử viên là đặc quyền của các đảng phái chính trị. Những đảng có từ 5 ghế trở lên trong nghị viện mới được giới thiệu ứng cử viên bầu vào Nghị viện khóa tiếp theo. Những đảng mới được thành lập, muốn được giới thiệu phải trình cơ quan phụ trách bầu cử cấp Liên bang những chứng từ có liên quan đến hoạt động của đảng mình như: Điều lệ, cương lĩnh, số lượng đảng viên và các cơ quan cấu thành.

Cơ quan phụ trách công việc bầu cử Liên bang kiểm tra các tài liệu trong phiên họp công khai có đại diện của đảng xin được giới thiệu ứng cử viên, quyết định cho phép đảng mới thành lập được quyền giới thiệu ứng cử viên. Theo pháp luật bầu cử của Cộng hòa Liên bang Đức, chậm nhất là 37 ngày trước ngày bầu cử, ủy ban trung ương (cơ quan phụ trách công việc bầu cử cấp liên bang) phải cung cấp cho cơ quan bầu cử cấp địa phương danh sách những đảng phái nào nghiêm nhiên được quyền giới thiệu ứng cử viên và những đảng nào mới được đăng ký cho phép giới thiệu ứng cử viên.

*Chương XI.*  
**CÁC MÔ HÌNH CƠ QUAN BẢO HIẾN  
CỦA NHÀ NƯỚC**

**I. KHÁI NIỆM CƠ QUAN BẢO HIẾN**

Bất kỳ quốc gia nào xây dựng nhà nước pháp quyền cũng phải bảo vệ Hiến pháp vì đó là đạo luật cơ bản của nhà nước, được xây dựng với một thủ tục đặc biệt, quy định những vấn đề cơ bản nhất mang tính nguyên tắc của toàn bộ hệ thống pháp luật của một quốc gia.

Trên thế giới có nhiều mô hình cơ quan bảo hiến, tuy nhiên chúng ta có thể sắp xếp chúng thành ba mô hình cơ bản sau đây:

- *Toà án tối cao và toà án các cấp có chức năng bảo vệ Hiến pháp - Mô hình Hoa Kỳ* (Hoa Kỳ, Argentina, Mexico, Hy Lạp, Úc, Ấn Độ, Nhật Bản, Thụy Điển, Đan Mạch...). Trong mô hình này một số nước quy định chỉ có Toà án tối cao mới có chức năng bảo vệ Hiến pháp (Gana, Namibia, Papua New Guinea, Srilanka, Estonia...).

- *Thành lập Toà án Hiến pháp (Constitutional court) hoặc Hội đồng bảo hiến (Constitutional Council) để bảo vệ Hiến pháp - Mô hình lục địa châu Âu* (Áo, Italia, Đức, Nga, Pháp, Ukraina, Ba Lan, Thái Lan, Campuchia...). Tuy nhiên trong các nước lục địa châu Âu có Bồ Đào Nha, Thụy Sĩ là hai nước kết hợp cả mô hình của Hoa Kỳ và lục địa châu Âu...).

- *Cơ quan lập hiến đồng thời là cơ quan bảo hiến* (Việt Nam, Trung Quốc, Cu Ba...).

**II. MÔ HÌNH TOÀ ÁN TỐI CAO VÀ TOÀ ÁN CÁC CẤP CÓ CHỨC NĂNG BẢO HIẾN  
(MÔ HÌNH HOA KỲ)**

**1. Lịch sử hình thành và phát triển**

Đây là mô hình bảo hiến phi tập trung (Decentralised constitutional control). Mô hình bảo hiến phi tập trung được xây dựng trên cơ sở học thuyết phân chia và kiểm chế đối trọng giữa các nhánh quyền lực lập pháp, hành pháp và tư pháp. Theo quan điểm của học thuyết này, hệ thống các cơ quan toà án không những có chức năng xét xử các hành vi vi phạm pháp luật của các công dân mà còn có chức năng kiểm soát, hạn chế quyền lực của các cơ quan lập pháp và hành pháp. Theo đó, khi Tổng thống ban hành một sắc lệnh, Chính phủ ban hành một nghị định, Nghị viện ban hành một văn bản luật trái với nội dung hay tinh thần của Hiến pháp thì phải có một cơ quan nào đó làm vô hiệu hoá các văn bản này. Cơ quan làm được chức năng này phải là một cơ quan độc lập với lập pháp và hành pháp. Theo tư duy lôgic có thể thấy ngay rằng chỉ có toà án mới có thể gánh vác được công việc này. Là một quốc gia xây dựng bộ máy nhà nước theo nguyên tắc phân chia quyền lực một cách rạch ròi, Hoa Kỳ là quốc gia đầu tiên trên thế giới trao cho các toà án quyền phán quyết về tính hợp hiến của các văn bản luật và văn bản dưới luật. Mặc dù trong Hiến pháp Hoa Kỳ không có quy định nào trao cho Toà án quyền giám sát tính hợp hiến của các văn bản luật và dưới luật, tuy nhiên quyền giám sát hiến pháp của Toà án



tối cao Hợp chủng quốc Hoa Kỳ là một trong những nét đặc sắc của nền chính trị Hoa Kỳ<sup>(1)</sup>. Việc toà án phán quyết tính hợp hiến của các văn bản luật và văn bản dưới luật được xác định sau vụ án nổi tiếng của nước Mỹ - vụ án Marbury và Madison năm 1803. Ngay trước khi rời khỏi vị trí tháng 3 năm 1801, Tổng thống John Adam đã cố gắng bổ nhiệm những người của đảng mình vào những vị trí mới trong ngành tư pháp. Tổng thống mới, Thomas Jefferson đã rất bất bình với hành động mà ông cho là đã lạm dụng quyền lực. Sau khi phát hiện ra một số bổ nhiệm chưa được thực hiện, ông đã ra lệnh cho Bộ trưởng ngoại giao của mình là James Madison bãi bỏ các sự bổ nhiệm đó. William Marbury, một trong những người được bổ nhiệm bị bãi bỏ, đã kiện yêu cầu toà án buộc ông James Madison tuân thủ các quyết định bổ nhiệm họ làm thẩm phán của Tổng thống John Adams. Ông cho rằng Đạo luật tư pháp năm 1789 đã trao cho Toà án tối cao liên bang quyền ban hành lệnh yêu cầu một quan chức chính quyền thực hiện nghĩa vụ của họ. Ông muốn Toà án tối cao buộc Madison chấp nhận việc bổ nhiệm chính đáng của mình. Vụ án này đã đặt Toà án tối cao vào tình trạng tiến thoái lưỡng nan. Nếu Toà án yêu cầu cơ quan hành pháp trao quyền cho Marbury thì rất có thể Tổng thống sẽ từ chối và uy tín của Toà án tối cao vì thế có thể sẽ giảm sút. Còn ngược lại, nếu Toà án khước từ yêu cầu này thì vô hình trung đã công khai thừa nhận tư pháp không có quyền gì đối với hành pháp. Tuy nhiên, trong tình thế tưởng chừng bế tắc đó, Chánh án Toà án tối cao John Marshall (1755-1835) với sự thông thái của mình đã đưa ra một quyết định sáng suốt với sự giải thích mà sau này đã trở thành một dấu ấn trong lịch sử hiến pháp Hoa Kỳ. Marshall đã tuyên bố Toà án tối cao liên bang không có quyền giải quyết vấn đề này, mặc dù Mục 13 của Đạo luật tư pháp liên bang trao cho toà án thẩm quyền trong lĩnh vực đó nhưng qui định này trái với Điều 3 của Hiến pháp Hoa Kỳ 1787. Ông cho rằng Hiến pháp là luật cơ bản của nhà nước và có hiệu lực pháp lý tối cao, vì vậy khi một đạo luật thông thường trái với Hiến pháp thì đạo luật đó phải bị tuyên bố là vô hiệu<sup>(1)</sup>. Giải quyết vụ án Marbury - Madison 1803, Chánh án Toà án tối cao Marshall đã đưa ra các tuyên bố sau:

- 1) Hiến pháp là luật tối cao của đất nước;
- 2) Những luật hay quyết định được đưa ra bởi cơ quan lập pháp là một bộ phận của Hiến pháp và không được trái với Hiến pháp;
- 3) Thẩm phán, người đã từng tuyên thệ bảo vệ Hiến pháp, phải tuyên bố huỷ bỏ những luật, lệ quy định nào của cơ quan lập pháp mâu thuẫn với Hiến pháp<sup>(2)</sup>.

Ba tuyên bố trên đây đã xác lập chức năng bảo hiến của toà án và quyền tài phán của toà án về các quyết định của lập pháp và hành pháp liên quan đến Hiến pháp. Với những tuyên bố trên đây và những đóng góp lớn lao cho ngành tư pháp, John Marshall được coi là Chánh án toà tối cao vĩ đại nhất của Hoa Kỳ<sup>(1)</sup>. Bằng những ý kiến sinh động, đầy sức thuyết phục và quyết

---

<sup>(1)</sup> Xem: *La presidence americain - Marie-France Toinet, Montrestien E.J.A 1991, p. 7.*

<sup>(2)</sup> Xem: *Hệ thống chính trị Mỹ - Chủ biên TS. Vũ Đăng Hình; Nxb. KHXH, Hà Nội 2001, tr.184.*

<sup>(3)</sup> Xem: *TS. Lê Vinh Danh - Chính sách công của Hoa Kỳ giai đoạn 1935- 2001, Nxb. Thống kê, Hà Nội 2001, tr.42.*

<sup>(4)</sup> Xem: *42 đời Tổng thống Hoa Kỳ - William A Degregorio, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội 2001, tr.88.*

tâm xây dựng cho bằng được một chính quyền liên bang vững mạnh, ông đã có công đưa Toà án tối cao liên bang trở thành một bộ phận thứ ba, quan trọng trong bộ ba kiểm soát và cân đối mọi vấn đề của đất nước, không bị rơi vào tình trạng chỉ như một hình bóng, tồn tại mà như không tồn tại <sup>(2)</sup>.

Ông đã củng cố và tăng cường thêm ảnh hưởng của Toà án khi quyết định xoá bỏ thông lệ mỗi thẩm phán đều nêu ra một ý kiến riêng, thay vào đó, ông quyết định chỉ chọn lấy một thẩm phán duy nhất phát ngôn cho ý kiến đa số, mặc dù có những ý kiến bất đồng. Ông đã đóng góp 2 trong số những quyết định quan trọng nhất mà Toà án tối cao Hoa Kỳ đã đưa ra: Vụ án *Marbury v. Madison* 1803 đã tạo ra tiền lệ là Toà án tối cao liên bang có quyền xem xét lại và tuyên bố một đạo luật nào đó do Quốc hội thông qua là vi hiến và làm vô hiệu hoá đạo luật đó. Với vụ án *McCulloch v. Maryland* (1819) ông đã khẳng định Ngân hàng hợp chủng quốc Hoa Kỳ (*Bank of United States*) nằm dưới sự lãnh đạo của Quốc hội Hoa Kỳ là không trái với Hiến pháp và quyết định này đã góp phần tạo nên nền tảng Hiến pháp cho chế độ phúc lợi xã hội của thế kỷ XX sau này.

Năm 1850, trên cơ sở tiền lệ của vụ án *Marbury v. Madison*, căn cứ vào quy định của Hiến pháp Toà án tối cao Hoa Kỳ đã tuyên bố bác bỏ những biểu quyết của Quốc hội nhằm duy trì chế độ nô lệ cho miền Nam. Trong giai đoạn 1861- 1937, Toà án tối cao Hoa Kỳ đã tiếp tục làm vô hiệu hoá 72 dự luật của Quốc hội và hàng trăm luật khác của các tiểu bang. Tính tối cao của Hiến pháp được bảo vệ ngay trong cả giai đoạn nước Mỹ tiến hành công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Một số văn bản luật trong thời kỳ này mâu thuẫn với Hiến pháp cũng bị Toà án tối cao Hoa Kỳ tuyên bố là vi hiến như Luật phục hồi công nghiệp quốc gia, Luật điều chỉnh nông nghiệp và nhiều dự án luật khác trong chương trình cải cách do F. D. Roosevelt khởi xướng <sup>(1)</sup>.

Quyền bảo hiến của Toà án Hoa Kỳ không những được thể hiện bởi việc xem xét và tuyên bố bất kỳ một đạo luật nào đó do Quốc hội làm ra là vi hiến mà còn thể hiện ở việc có quyền xem xét và tuyên bố bất kỳ một quyết định nào đó của Tổng thống và Chính phủ là vi hiến. Năm 1952 Toà án tối cao liên bang đã tuyên bố rằng việc Tổng thống Truman ra lệnh trưng dụng ngành công nghiệp thép là vi hiến vì đã vượt quá thẩm quyền mà hiến pháp xác định. Toà án tối cao Hoa Kỳ cũng đã xem xét hành động trái Hiến pháp của Tổng thống Nixon khi ông này quyết định sử dụng trái mục đích những khoản tiền mà Quốc hội đã phân bổ để chi dùng cho việc ban hành những đạo luật đặc biệt. Đặc biệt, năm 1974 trong vụ án Watergate vai trò của Toà án tối cao đã nổi bật trong việc ra quyết định buộc Tổng thống Nixon phải nộp các tài liệu liên quan đến vụ Watergate, mặc dù Nixon đã phải dùng đến chiêu bài cuối cùng là đặc quyền của Tổng thống trong việc giữ bí mật các tài liệu của mình theo qui định tại Chương II của Hiến pháp. Chính quyết định này của Toà án tối cao đã mở đường cho Quốc hội với thủ tục đàn hạch (*Impeachment*) cách chức Tổng thống trước thời

---

<sup>(2)</sup> 5. Xem: *Sách đã dẫn*, tr. 89.

<sup>(1)</sup> Xem: *TS Lê Vinh Danh - Chính sách công của Hoa Kỳ giai đoạn 1935-2001*, Nxb. Thống kê 2001, tr.42.

hạn. Toà án cũng có thẩm quyền ban hành các bản án, quyết định chống lại các cơ quan hành pháp khi họ vi phạm pháp luật. Năm 1971, Toà án tối cao liên bang đã xác nhận quyền của tờ báo “New York Times” được quyền xuất bản các bản báo cáo của Lầu năm góc do Daniel Ellsberg, nhân viên của Bộ Quốc phòng chấp bút, bất chấp sự phản đối từ phía Chính phủ Hoa Kỳ.

Mô hình bảo hiến của Hoa Kỳ là một mô hình giám sát chính quyền bằng tư pháp (Judicial review) có hiệu quả cao, bởi sự giám sát này thường bắt đầu bằng việc giải quyết một vụ việc cụ thể tại toà án nên được gọi là Concrete judicial review (giám sát cụ thể). Dần dần mô hình này đã xuất hiện ở nhiều nước khác như Canada, Mexico, Argentina, Úc, Hylạp, Nhật, Thụy Điển... Mô hình giám sát cụ thể của Hoa Kỳ rất có hiệu quả bởi nó tạo ra các án lệ buộc các toà án cấp dưới phải thực hiện khi gặp trường hợp tương tự.

Cũng cần phải lưu ý rằng, trong một nhà nước áp dụng nguyên tắc phân chia quyền lực và kiểm chế đối trọng giữa các nhánh quyền lực lập pháp, hành pháp và tư pháp như Hoa Kỳ thì việc quán triệt nguyên tắc này chính là thực hiện cơ chế chung để bảo vệ Hiến pháp. Khi một dự luật có nguy cơ vi hiến thì Tổng thống có thể phủ quyết dự luật đó; khi Tổng thống thực thi một chính sách phiêu lưu hoặc lạm dụng quyền lực thì Quốc hội có thể kiểm chế Tổng thống bằng việc không thông qua ngân sách để Tổng thống không có phương tiện thực thi chính sách đó hoặc xét xử Tổng thống theo thủ tục đàn hạch. Trung thành với quan điểm đảm bảo sự độc lập của ngành tư pháp đối với lập pháp và hành pháp là điều kiện tiên quyết để xây dựng cơ chế tư pháp giám sát chính quyền. Charles De Secondat Montesquieu cha đẻ của thuyết phân chia quyền lực đã hoàn toàn đúng khi ông viết rằng: “Sẽ không có tự do nếu quyền tư pháp không tách biệt khỏi ngành lập pháp và hành pháp”<sup>(1)</sup>. Khẳng định điều này, Thomas Jefferson - một trong những nhà lập hiến Hoa Kỳ cũng đã từng phát biểu: “Hiến pháp xác lập sự phối hợp nhưng độc lập của ba nhánh quyền lực nhà nước lập pháp, hành pháp và tư pháp. Trong quá trình hoạt động, không nhánh quyền lực nào quản lý nhánh quyền lực nào, và điều này tạo nên những xây dựng trên tinh thần khác biệt và đối trọng. Chính từ những xây dựng trên cơ sở của những hoạt động độc lập và có thể khác biệt, chính quyền hạn chế được điều ác hơn là khi có một thiết chế bao trùm quyền lực lên các thiết chế khác”<sup>(2)</sup>. Độc lập với nhau, nhưng có thể kiểm chế và đối trọng để đảm bảo sự cân bằng quyền lực giữa các nhánh lập pháp, hành pháp và tư pháp là một trong những bí quyết đảm bảo cho Hiến pháp Hoa Kỳ có một sức sống bền bỉ. Để đảm bảo cho tư pháp có thể độc lập với lập pháp và hành pháp, các nhà lập hiến Hoa Kỳ đã đảm bảo cho các thẩm phán hai điều kiện cơ bản là được bổ nhiệm suốt đời<sup>(1)</sup> và được “hưởng một khoản lương bổng mà sẽ không bao giờ bị sụt giảm trong thời gian tại chức”<sup>(2)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Montesquieu Charles De Secondat. *Tinh thần pháp luật (De L'Esprit de lois)*, Nxb. Giáo dục, Trường đại học Khoa học xã hội và Nhân văn - Khoa luật, 1996, tr.101.

<sup>(2)</sup> TS. Lê Vinh Danh - *Chính sách công của Hoa Kỳ giai đoạn 1935-2001*, Nxb. Thống kê 2001, tr.42.

<sup>(1)</sup> Điều II, khoản 4 Hiến pháp Hoa Kỳ quy định: “Các thẩm phán của Toà án tối cao và các toà án liên bang cấp dưới trực thuộc sẽ giữ chức vụ của mình vĩnh viễn trong suốt thời gian có hành vi chính đáng và chỉ bị cách chức khi bị kết tội phản quốc, nhận hối lộ hay phạm các tội phạm nghiêm trọng hoặc phạm tội ở mức độ nghiêm trọng khác.”

<sup>(2)</sup> 10. Hiến pháp Hoa Kỳ, Điều 3, Khoản 1.

## 2. Các đặc điểm cơ bản

Mô hình bảo hiến của Hoa Kỳ có các đặc điểm cơ bản sau đây:

*- Tất cả các tòa án đều có quyền xem xét tính hợp hiến của các đạo luật.*

Ở Mỹ và những nước áp dụng theo mô hình của Mỹ tất cả các cơ quan tòa án đều có quyền xem xét tính hợp hiến của một đạo luật khi trong một vụ việc họ phải áp dụng đạo luật đó. Tòa án có quyền không áp dụng đạo luật đó khi có cơ sở chắc chắn rằng nó không phù hợp với Hiến pháp.

*- Quyền bảo hiến gắn với việc giải quyết một vụ việc cụ thể (Concrete judicial review).*

Quyền giám sát tư pháp về tính hợp hiến của một đạo luật dù được thực hiện ở Tòa án tối cao hoặc tòa án cấp thấp đều phải được thực hiện trong điều kiện của một vụ kiện tụng cụ thể khi mà vấn đề hợp hiến của đạo luật có liên quan và cần thiết trong việc giải quyết vụ việc đó.

*- Quyền bảo hiến chỉ được xem xét khi có sự liên quan trực tiếp đến quyền và lợi ích của đương sự đề nghị xem xét tính hợp hiến của đạo luật đó.*

Quy định này được tòa án tối cao giải thích là nếu không có những quy định này thì phạm vi quyền giám sát sẽ rất rộng và mang tính trừu tượng thì sẽ kém hiệu quả.

*- Tòa án chỉ tuyên bố một đạo luật là vi hiến khi sự bất hợp hiến của đạo luật đó được chứng minh rõ ràng và không thể phủ nhận được.*

Trong vụ án Fletcher v. Peck (1910) Chánh án Tòa án tối cao Hoa kỳ John Marshall đã khẳng định rằng sự trái ngược của Hiến pháp và một đạo luật chỉ được xem xét trong điều kiện các thẩm phán thấy sự trái ngược đó một cách rõ ràng và tòa án chỉ tuyên bố một đạo luật là vi hiến khi sự tuyên bố đó là hoàn toàn cần thiết để giải quyết vụ án. Điều này cũng có nghĩa là Tòa án sẽ không xem xét tính hợp hiến của một đạo luật nếu Tòa án có cách khác làm thỏa mãn yêu cầu của đương sự.

*- Tòa án không xem xét vấn đề hợp hiến của một đạo luật khi đạo luật đó liên quan đến một số vấn đề chính trị như tổ chức công quyền và vấn đề ngoại giao □.*

Các tòa án ở Hoa Kỳ kể cả Tòa án tối cao sẽ không xem xét tính hợp hiến của một đạo luật, nếu đạo luật đó liên quan đến các vấn đề chính trị như công việc đối nội, đối ngoại của chính phủ, hình thức tổ chức quyền lực của các tiểu bang, mối quan hệ giữa các nhánh quyền lực của nhà nước liên bang và các tiểu bang. Tuy nhiên, Tòa án tối cao của liên bang lại có quyền xem xét một vấn đề nào đó có phải là vấn đề chính trị hay không, một hành vi chính trị nào đó có lạm quyền hay không.

*- Khi một đạo luật bị tuyên bố là vi hiến thì đạo luật đó không còn giá trị áp dụng.*

Theo nguyên tắc án lệ, khi Tòa án tối cao tuyên bố một đạo luật là vi hiến thì phán quyết này của Tòa án tối cao sẽ có giá trị áp dụng đối với các vụ án tương tự sau này của các tòa án cấp dưới. Do đó trên thực tế, có thể coi đạo luật đó không còn giá trị áp dụng nữa.

### III. MÔ HÌNH TOÀ ÁN HIẾN PHÁP (CONSTITUTIONAL COURT) HOẶC HỘI ĐỒNG BẢO HIẾN (CONSTITUTIONAL COUNCIL) - MÔ HÌNH LỤC ĐỊA CHÂU ÂU

Khác với mô hình Hoa Kỳ, các nước lục địa châu Âu không trao cho Toà án tư pháp thực hiện giám sát Hiến pháp mà thành lập một toà án đặc biệt để thực hiện chức năng này. Toà án này được gọi là Toà án Hiến pháp hoặc Hội đồng bảo hiến, Viện bảo hiến. Đây là mô hình giám sát tập trung (Concentrated system). Toà án Hiến pháp được thành lập ở Áo năm 1920, Italia năm 1947, Đức năm 1949, Miền Nam Việt Nam năm 1956, Pháp năm 1958, Thổ Nhĩ Kỳ năm 1961, Nam Tư năm 1963, Bồ Đào Nha năm 1976, Tây Ban Nha năm 1978, Hy Lạp năm 1979, Ba Lan năm 1982, Hungari năm 1983, Liên Xô cũ năm 1988, Nga năm 1993, Cambodia năm 1993, Belarus năm 1994, Ukrain năm 1996, Thái Lan năm 1997, Czech năm 1997. Mô hình này có thể gọi là mô hình của Áo vì Áo là nơi thành lập sớm nhất, nhưng thường gọi là mô hình lục địa châu Âu vì khu vực này là phổ biến nhất.

#### 1. Cơ cấu, cách thức thành lập, và thẩm quyền của Toà án hiến pháp

*a. Về cơ cấu:* Toà án hiến pháp thông thường có từ 9 đến 15 thẩm phán. Những nước có 9 thẩm phán là Pháp, Italia, Campuchia, 11 thẩm phán như Belarus, 12 thẩm phán như Tây Ban Nha, 15 thẩm phán như Ba Lan, Séc, Thái Lan, 18 thẩm phán như Ukraina. Toà án hiến pháp có nhiều thẩm phán nhất là cộng hoà liên bang Nga - 19 thẩm phán. Nhiệm kỳ của thẩm phán toà hiến pháp thông thường là 9 năm như Pháp, Italia, Tây Ban Nha, Ukraina, Ba Lan, Campuchia...

*b. Về cách thức thành lập:* Thông thường 1/3 số lượng thẩm phán Toà án hiến pháp do Tổng thống bổ nhiệm, 1/3 khác do Hạ viện bầu (hoặc Chủ tịch hạ viện bổ nhiệm), 1/3 còn lại do Thượng viện bầu (hoặc Chủ tịch thượng viện bổ nhiệm). Các thành viên của Toà án hiến pháp không thể đồng thời là thành viên của Chính phủ, Nghị viện hoặc là thẩm phán của Toà án tư pháp hay Toà án hành chính, cũng không thể đảm nhiệm bất cứ chức vụ gì của các cơ quan công quyền, hay thực hiện các hoạt động kinh doanh.

- Các thẩm phán Toà án hiến pháp thông thường được lựa chọn từ các thẩm phán, các công tố viên, các luật sư, các giáo sư đại học có danh tiếng, các chính khách, các quan chức hành chính có uy tín. Một số nước như Pháp quy định các cựu Tổng thống là thành viên đương nhiên của Toà án Hiến pháp.

*c, Về thẩm quyền:*

- Toà án hiến pháp có thẩm quyền xem xét tính hợp hiến của các văn bản luật, các điều ước quốc tế mà Tổng thống hoặc Chính phủ đã hoặc sẽ tham gia ký kết, các sắc lệnh của Tổng thống, các Nghị định của Chính phủ, có thể tuyên bố một văn bản luật, dưới luật là vi hiến và làm vô hiệu hoá văn bản đó;

- Thẩm quyền xem xét tính hợp hiến của các cuộc bầu cử Tổng thống, bầu cử Nghị viện và trưng cầu dân ý;

- Thẩm quyền tư vấn về tổ chức bộ máy nhà nước, về các vấn đề chính trị đối nội cũng như đối ngoại;

- Giải quyết các tranh chấp về thẩm quyền giữa các nhánh quyền lực lập pháp, hành pháp và tư pháp, giữa chính quyền trung ương và địa phương;

- Giám sát hiến pháp về quyền con người và quyền công dân.

Ngoài ra, một số Toà án Hiến pháp (như Italia) có quyền xét xử Tổng thống khi Tổng thống vi phạm pháp luật.

## **2. Về cách thức thực hiện quyền giám sát tính hợp hiến của các văn bản luật**

*a, Giám sát các văn bản luật trước khi công bố (Preventive review):*

Thông thường theo yêu cầu Tổng thống (Nhà vua ở các nước quân chủ lập hiến), Thủ tướng, Chính phủ, Chủ tịch thượng viện, Chủ tịch hạ viện, 1/10 số nghị sĩ của Nghị viện (hoặc 1/5 số Nghị sĩ của một trong hai viện), Toà án tối cao, Toà án hiến pháp sẽ xem xét tính hợp hiến của các dự luật đã được hai viện thông qua nhưng chưa công bố. Các nước thường quy định thời hạn này là 30 ngày, trường hợp khẩn cấp theo yêu cầu của Chính phủ thời hạn này có thể ngắn hơn (Ví dụ như Pháp thì thời hạn này là 8 ngày). Trong trường hợp Hội đồng bảo hiến tuyên bố văn bản đó không trái với Hiến pháp thì quá trình công bố sẽ tiếp tục tiến hành. Ngược lại, nếu Toà án Hiến pháp tuyên bố văn bản vi hiến thì văn bản đó không thể được công bố hay có hiệu lực. Khi một hiệp ước có một hay nhiều điều khoản bị tuyên bố là vi hiến, việc ký kết và ban hành hiệp ước đó lập tức bị đình chỉ cho tới khi Hiến pháp được sửa đổi hoặc hiệp ước đó được các bên thỏa thuận sửa đổi. Các quyết định của Toà án Hiến pháp là quyết định có hiệu lực cuối cùng và không thể bị kháng nghị hay kháng cáo, các cơ quan công quyền lập pháp, hành chính hay tư pháp đều phải tôn trọng.

Ở Pháp theo Hiến pháp năm 1958, Hội đồng bảo hiến được trao thẩm quyền xem xét các đạo luật trước khi công bố. Điều 61 Hiến pháp 1958 quy định: “Những đạo luật về tổ chức, các quy tắc của hai viện, trước khi ban hành đều phải đệ trình lên Hội đồng bảo hiến xem xét các văn kiện đó có phù hợp với Hiến pháp hay không. Để phù hợp với Hiến pháp, các đạo luật khác trước khi thi hành cũng phải đệ trình Hội đồng bảo hiến bởi Tổng thống, Thủ tướng hay Chủ tịch của hai viện”.

*b, Giám sát các văn bản luật đã có hiệu lực pháp luật (Repressive review)*

Hội đồng bảo hiến (hay Toà án hiến pháp) có thể đưa ra xem xét tính hợp hiến của các đạo luật đã có hiệu lực. Ví dụ, ở Pháp một số đạo luật được thông qua trước Hiến pháp 1958 nhưng theo quy định của Hiến pháp 1958 thì những quan hệ xã hội do các đạo luật đó điều chỉnh nay thuộc lĩnh vực điều chỉnh của hành pháp. Trong trường hợp này, Chính phủ có quyền tự do sửa đổi các đạo luật đó bằng cách thông qua các sắc lệnh tương đương sau khi đã tham khảo ý kiến của Hội đồng nhà nước (Conseil d'Etat). Tuy nhiên, những đạo luật được ban hành sau năm 1958 có những quy định không thuộc phạm vi của lập pháp thì Chính phủ chỉ có thể sửa đổi đạo luật đã

ban hành bằng một sắc lệnh tương đương nếu Hội đồng bảo hiến (Conseil constitutionnel) tuyên bố đạo luật đó có tính cách lập quy (Điều 37 Hiến pháp). Thực hiện quyền bảo hiến, Hội đồng bảo hiến của Pháp ngày 16/7/1971 đã tuyên bố một đạo luật đã được Nghị viện thông qua là vi hiến vì nó trái với quyền hội họp đã được quy định trong Hiến pháp năm 1958.

### **3. Đặc điểm của giám sát hiến pháp theo mô hình lục địa châu Âu**

- Giám sát hiến pháp theo mô hình lục địa châu Âu là mô hình giám sát chủ yếu là tập trung thông qua thiết chế Tòa án hiến pháp hoặc Hội đồng bảo hiến.

- Giám sát bảo hiến theo mô hình lục địa châu Âu không những là giám sát tư pháp cụ thể (Concrete judicial review) mà còn là giám sát trừu tượng (Abstract judicial review) vì vấn đề xem xét tính hợp hiến của một quy định nào đó không nhất thiết phải gắn liền với một vụ việc nào đó, mà nó có thể được đưa ra theo đề nghị của một cá nhân, tổ chức có thẩm quyền, bao gồm Tổng thống, Thủ tướng, Chủ tịch thượng viện hoặc hạ viện, Thanh tra Nghị viện (Ombudsman), Chánh án Tòa án tối cao hoặc 1/10 số đại biểu Nghị viện. Ngoài ra, Hội đồng địa phương, Tỉnh trưởng cũng có quyền đề nghị xem xét tính hợp hiến của đạo luật vì lý do các quyền của địa phương bị vi phạm. Đối với các đạo luật do Hội đồng địa phương ban hành vi hiến, Bộ trưởng có quyền đề nghị xem xét tính hợp hiến của các đạo luật đó.

- Một số nước ở lục địa châu Âu như Bồ Đào Nha, Switzerland tồn tại hệ thống giám sát hiến pháp hỗn hợp vừa tập trung vừa phi tập trung. Ở Bồ Đào Nha vừa có Tòa án hiến pháp là cơ quan bảo hiến, mặt khác Hiến pháp năm 1982 của Bồ Đào Nha tại Điều 207 còn có quy định “các tòa án các cấp không được áp dụng các quy định và các nguyên tắc bất hợp hiến trong khi xem xét các vấn đề đưa ra trước tòa”. Các quy định của Hiến pháp trao cho tòa án các cấp quyền không áp dụng các quy định và các nguyên tắc bất hợp hiến. Vấn đề xem xét tính hợp hiến có thể do một bên trong đương sự hoặc do công tố viên đưa ra.

- Hiệu lực của các quyết định của Tòa hiến pháp theo quy định của Hiến pháp có giá trị bắt buộc thực hiện đối với tất cả các chủ thể pháp luật kể từ khi một quy phạm, một chế định hoặc một văn bản nào đó bị Tòa hiến pháp tuyên bố là vi hiến.

## **IV. MÔ HÌNH CƠ QUAN LẬP HIẾN ĐỒNG THỜI LÀ CƠ QUAN BẢO HIẾN**

Ở Việt Nam, Trung Quốc, Cu Ba và một số nước khác không có cơ quan bảo hiến chuyên biệt. Các nước này đều có quan điểm chung là Quốc hội (Nghị viện) là cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân, không những là cơ quan lập hiến, lập pháp duy nhất mà còn là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Với tư cách là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất Quốc hội phải tự quyết định tính hợp hiến của một đạo luật. Nếu Quốc hội trao quyền này cho một cơ quan khác phán quyết thì Quốc hội không còn là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất nữa. Quan điểm trên đây có hạt nhân hợp lý của nó, tuy nhiên cũng phải thừa nhận rằng nếu một cơ quan vừa lập pháp vừa tự mình phán quyết đạo luật do mình làm ra có vi hiến hay không thì cũng chẳng khác gì tình trạng “vừa đá bóng vừa thổi còi”. Ngay từ thời kỳ La Mã người ta đã khẳng định rằng “Nemo jus sibi dicere potest” nghĩa là không ai có thể tự mình phán xét mình được. Không phải chỉ riêng ở

nước ta, mà ở bất kỳ nước nào cũng vậy, mỗi đạo luật được ra đời là một đứa con tinh thần của cơ quan lập pháp. Cơ quan lập pháp phải áp ủ bởi phải mang nặng, để đau những đứa con tinh thần của mình. Người mẹ do quá yêu quý đứa con của mình nên dễ bỏ qua những khuyết tật của nó. Thiết nghĩ rằng, việc thiết lập một cơ quan bảo hiến độc lập với Quốc hội để xem xét tính hợp hiến của các đạo luật và một số văn bản dưới luật là rất cần thiết cho Việt Nam trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân.

