

CƠ CHẾ KIỂM CHẾ ĐỐI TRỌNG GIỮA LẬP PHÁP VÀ HÀNH PHÁP TRONG THỰC THI QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC Ở CỘNG HÒA PHÁP

Ths. Tổng Đức Thảo

Viện Chính trị học, HVCTQG Hồ Chí Minh

Nước Pháp là một quốc gia có *lịch sử lâu đời và nền văn hóa phát triển rực rỡ*. Nước Pháp có vị trí và vai trò quan trọng trong quá trình phát triển của nhân loại. Đó cũng là quốc gia có các đại biểu xuất sắc trong mọi lĩnh vực từ văn học, khoa học đến chính trị và pháp luật... Đó cũng là *quốc gia điển hình trong cách thức tổ chức quyền lực chính trị, quyền lực nhà nước*. Pháp đã từng là trung tâm văn hóa, kinh tế, chính trị của châu Âu và thế giới trong một thời kỳ dài của lịch sử. Những giá trị văn hóa, văn minh Pháp có sức lan tỏa, trường tồn mạnh mẽ, đặc biệt những tư tưởng triết học, chính trị, luật học, tự do, dân chủ thời kỳ Khai sáng và các trào lưu Cách mạng Tư sản thế kỷ XVII, XVIII đã tác động sâu sắc đến quá trình vận động và phát triển lịch sử châu Âu thời cận, hiện đại, góp phần đáng kể vào hình thành diện mạo đời sống chính trị - xã hội thế giới đương đại. Cộng hòa Pháp là một quốc gia lớn ở châu Âu, không chỉ nổi trội bởi diện tích và dân số (550.000 km² và gần 60 triệu dân) mà tầm

vóc và vị thế của nước Pháp còn được xác định chủ yếu bằng sức mạnh kinh tế, văn hóa, chính trị của nước này tại châu Âu và trên trường quốc tế. Ở cấp độ khu vực, Pháp là một trong những trụ cột kinh tế - chính trị của khối Liên minh Châu Âu, là đầu tàu trong việc xây dựng Liên minh Châu Âu (L'Union de L'Europe). Ở phạm vi quốc tế, Pháp là thành viên của nhóm các nước phát triển nhất thế giới G8, thành viên thường trực Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc, đứng đầu khối Pháp ngữ.

Pháp cũng là một điển hình trong phương thức tổ chức và vận hành hệ thống chính trị và tổ chức nhà nước. Lịch sử lập hiến của nước Pháp đã nhiều lần chứng kiến sự thay đổi chính thể - *cách thức tổ chức và hoạt động của nhà nước*. Chỉ trong vòng 169 năm, từ 1789 đến 1958, nước Pháp đã trải qua 12 chế độ chính trị với 16 bản hiến pháp khác nhau đủ cho thấy *sự biến động mạnh mẽ của xã hội Pháp*, sự tranh giành quyền lực giữa các phe phái chính trị với những

mục tiêu khác nhau. Điều đó cũng cho thấy sự bền bỉ của người Pháp trong việc đi tìm một mô hình thể chế hợp lý và hiệu quả nhất, bảo đảm sự ổn định chính trị và phát triển đất nước theo những giá trị dân chủ và nhân văn xuất phát từ thời kỳ Khai sáng. Hiến pháp năm 1958 của Đế quốc Cộng hòa đó xác định chính thể nước Pháp là *Cộng hòa Lương tính* với sự kết hợp giữa chính thể Cộng hòa Đại nghị và Cộng hòa Tổng thống với sự có mặt của cả Tổng thống và Chính phủ trong việc thực hành quyền hành pháp.

Nghị viện Pháp bao gồm Thượng viện (Le Senat) và Hạ viện - Quốc hội (L'Assemblée nationale). Thượng viện gồm 321 thành viên, được bầu gián tiếp bởi các đại cử tri, nhiệm kỳ 9 năm, cứ ba năm bầu lại 1/3. Hạ viện gồm 557 đại biểu do dân trực tiếp bầu với nhiệm kỳ 5 năm. Hạ viện họp mỗi năm 9 tháng, từ đầu tháng 10 đến cuối tháng 6.

Hệ thống lưỡng viện tồn tại ở Pháp từ năm 1875 với sự hình thành của Nền Cộng hòa thứ Ba. Ban đầu, quyền lực thực tế nghiêng hẳn về Thượng viện - thiết chế mang nhiều tính bảo hoàng thời đó, dù những hạn chế về số lượng và tính đại diện của nó. Tồn tại thực tế trên, lý do chính phủ thuộc vào các điều kiện lịch sử hơn là các lý do về tổ chức quyền lực và cơ chế nhận sự uỷ quyền. Tuy nhiên, cùng với sự phát triển của nền dân chủ, Thượng viện mất dần vai trò của mình. Ngày nay, trong cơ cấu của nền Cộng hòa thứ Năm, Thượng viện chỉ

xuất hiện chủ yếu như một “cơ quan tư vấn”. Trong khi đó, Hạ viện ngày càng được khẳng định ưu thế của mình so với Thượng viện.

Có nhiều nguyên nhân để giải thích cho sự “*thắng thế*” của Hạ viện so với Thượng viện. Tuy nhiên dưới góc độ của chính trị học, nguyên nhân quan trọng nhất là *cơ chế nhận sự uỷ quyền* của Hạ viện và Thượng viện. Logic chính trị cho thấy, cá nhân, cơ quan nào nhận sự uỷ quyền trực tiếp từ số đông dân chúng lớn hơn sẽ có quyền lực và tầm ảnh hưởng lớn hơn. Nguồn gốc quyền lực của Hạ viện là từ nhân dân. Phương thức bầu cử bằng phổ thông đầu phiếu trực tiếp thể hiện tính dân chủ, tính đại diện rộng rãi của Hạ viện, làm nên tính chính đáng chính trị của thiết chế này. Hạ viện có vai trò lớn trong việc thành lập chính phủ và là cơ quan mà chính phủ phải chịu trách nhiệm về hoạt động của mình. Trong quá trình lập pháp, tính trội cũng thuộc về Hạ viện - người có tiếng nói cuối cùng trong việc thông qua một dự án luật...

Trong cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước Pháp, Chính phủ là cơ quan hành pháp, chấp hành luật của Nghị viện. Để thực hiện chức năng này, Chính phủ nắm trong tay bộ máy hành chính quốc gia và một loạt các công cụ chuyên biệt khác. Trong hệ thống quyền lực, bên cạnh các quyền trong lĩnh vực hành pháp, Chính phủ còn có quyền tham gia lập pháp một cách rất tích cực, quyền hoạch định tài chính, quyền ban hành các văn bản pháp quy. Đặc trưng quan trọng nhất trong tổ chức

và thực thi quyền lực hành pháp mà nhiều nhà nghiên cứu chính trị đều thừa nhận là Chính phủ lưỡng đầu - Lưỡng đầu chế. Thủ tướng đương nhiên là người đứng đầu chính phủ theo những quy định của thể chế đại nghị. Song, bên cạnh đó, nguyên tắc của chế độ Tổng thống cũng quy định Tổng thống là nguyên thủ quốc gia, đồng thời đứng đầu cơ quan hành pháp. Đó là con đường hình thành cơ chế “lưỡng cực” của chính phủ Pháp.

Mối quan hệ giữa Tổng thống và Thủ tướng, từ góc độ là những chủ thể của quyền lực, có nhiều nét phức tạp, tùy thuộc vào kết cấu chính trị của nhà nước trong những giai đoạn cụ thể. Còn xét từ góc độ là một chính thể thống nhất trong bộ máy hành pháp, sự hiện diện của một Tổng thống nhiều quyền lực có tác động mạnh tới bản cân quan hệ giữa hành pháp và lập pháp.

Tinh thần lý tưởng của Hiến pháp 1958 là xác lập vị thế Tổng thống như một “trọng tài quốc gia”, “đỉnh chóp tòa tháp thể chế”, vượt lên mọi nhu cầu chính trị nhất thời, vượt khỏi mọi chi phối đảng phái; nhằm mục tiêu lớn nhất là đảm bảo sự công bằng, thống nhất, sự phối hợp nhịp nhàng, liên tục của bộ máy công quyền (Điều 5 Hiến pháp 1958). Tuy nhiên, với nhiều đặc quyền, như quyền trưng cầu dân ý và đặc biệt là quyền “sát sinh”: giải tán Quốc hội - Hạ viện, Tổng thống trở thành điểm nhấn “nặng ký” của Chính phủ trong sự đối trọng với Nghị viện cả về quyền hạn và tính chính đáng pháp lý (vì

Tổng thống cũng được bầu bằng phổ thông đầu phiếu trực tiếp như Quốc hội).

Mục tiêu của việc áp dụng học thuyết phân quyền của Montesquieu trong tổ chức và hoạt động bộ máy nhà nước của Cộng hòa Pháp là nhằm tạo ra *cơ chế kiểm chế đối trọng giữa các nhánh quyền trong thực thi quyền lực nhà nước*. Đặc biệt là tạo ra khả năng để lập pháp và hành pháp kiểm chế đối trọng nhau tạo nên thể cân bằng trong thực thi quyền lực nhà nước. Cơ chế kiểm chế đối trọng giữa lập pháp và hành pháp trong tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước ở Cộng hòa Pháp được thể hiện ở những nội dung cơ bản sau:

Bên cạnh những quyền rất cơ bản như quyền lập pháp, thông qua ngân sách thì Nghị viện còn được Hiến pháp của Đế quốc Cộng hòa năm 1958 trao cho một chức năng vô cùng quan trọng trong cơ chế kiểm soát Chính phủ đó là *quyền giám sát hoạt động của Chính phủ*.

Điều 48 Hiến pháp 1958 quy định Quốc hội phải “dành ít nhất một buổi làm việc trên một tuần để ưu tiên cho những câu hỏi của các thành viên Nghị viện và việc trả lời của Chính phủ”. Đây là điểm tiếp nối *cơ chế chất vấn* của nền Cộng hòa thứ Tư. Đây là một cách thức rất cơ bản để ràng buộc trách nhiệm của Chính phủ đối với Nghị viện. Tuy nhiên, những năm gần đây, việc đặt câu hỏi đã bớt nguy hiểm hơn nhiều. Nó không khơi lên những cuộc tranh luận gay gắt, nhất là không dẫn tới *bỏ phiếu bất tín nhiệm*; mà

dưới dạng “*những câu hỏi đối với Chính phủ*”, nó đã trở nên mềm mại và thiện chí hơn. Các vấn đề được hỏi thường là các vấn đề thời sự, được chuyển tới Chính phủ bằng văn bản. Chính phủ có thể trả lời bằng miệng đối với những câu hỏi tại chỗ, những câu trả lời này được phát lại trên truyền hình; hoặc trả lời bằng văn bản đăng trong Công báo (*Journal officiel*). Đây là một cơ chế rất hữu ích để các nghị sỹ và cả dân chúng nắm được thông tin của Chính phủ. Năm 1992, 1993, có 757 “câu hỏi miệng” (hỏi tại chỗ) được đặt ra cho Chính phủ tại Quốc hội và trong nhiệm kỳ 1988 - 1993 của Quốc hội, có 67.914 “câu hỏi viết” gửi tới Chính phủ và Chính phủ đã trả lời được 60.163 câu¹.

Các cơ chế này, dù không có tính “sát phạt”, nhưng là sự kết nối quan trọng giữa Nghị viện và Chính phủ, mà sâu xa hơn, đằng sau nó, là sự kết nối giữa nhân dân với những người ủy nhiệm của họ. Thậm chí tác dụng sau, gián tiếp hơn, nhưng có thể còn lớn hơn. Hoạt động của Nghị viện có thể bị hạn chế bởi khuôn khổ của Hiến pháp và pháp luật, nhưng quần chúng thì không. Và điều đáng lưu ý là trong xã hội dân chủ, phản ứng của xã hội công dân nhiều khi quan trọng và ảnh hưởng mạnh mẽ hơn nhiều lần so với các thiết chế công. Thông tin được đưa tới dân chúng nhiều bao nhiêu thì trách nhiệm của Chính phủ lớn thêm bấy nhiêu. Con đường này chưa bao giờ làm sụp đổ một

chính phủ, nhưng thực sự gây được áp lực nghiêm túc đối với hoạt động của thiết chế này.

Điều 49 Hiến pháp 1958 quy định *ba trường hợp* Chính phủ phải chịu trách nhiệm trước Quốc hội.

Trường hợp thứ nhất, Chính phủ mới được thành lập phải cam kết về chương trình hành động hoặc về tuyên bố chính trị chung của mình. Cam kết của Chính phủ phải được kết luận bằng việc bỏ phiếu của Quốc hội, tức là cam kết đó phải được pháp lý hoá bằng quyết định của nhánh quyền lập pháp. Chính phủ sẽ vượt qua cửa ải thứ nhất này nếu đạt đa số phiếu ủng hộ.

Những phân tích lý thuyết cho rằng đây chỉ là một động tác hình thức, một cử chỉ ra mắt “lịch sự” hoặc “khẳng định mình”, bởi Chính phủ luôn có đa số tại Nghị viện và cả hậu thuẫn của Tổng thống nếu Tổng thống là người cùng đảng. Bởi vì, theo quy định của Hiến pháp 1958, Tổng thống bổ nhiệm người đứng đầu đảng chiếm đa số trong Hạ viện. Thủ tướng phải là người được Hạ viện tín nhiệm. Hạ viện có thẩm quyền bỏ phiếu bất tín nhiệm đối với Chính phủ và các thành viên của Chính phủ.

Trên thực tế, việc thực hiện điều khoản này rất dễ dặt. Bởi vì để thành công trong lần tín nhiệm đầu tiên này là điều không đơn giản và không phải lúc nào cũng chắc chắn, từ góc độ của Chính phủ. Với đặc điểm tình hình đảng phái của nước Pháp, hầu như

¹ Pierre Pactet, *Institutions politiques Droit constitutionnel*, Masson, Paris, 1994, page. 462.

không đảng nào chiếm được đa số tuyệt đối tại Hạ viện, luôn phải có sự liên minh để thành lập Chính phủ - Chính phủ liên hiệp. Trong khi đó, liên minh lại dễ bị tác động bởi những bất đồng và mâu thuẫn chính trị nội bộ. Nên việc có được một hậu thuẫn bền chặt tại Hạ viện không phải là dễ dàng. Hơn nữa, khi cam kết về chương trình hành động mang tính cụ thể, nghĩa là “những định hướng chính sách chủ đạo cũng như những mục tiêu vươn tới”, “những chương trình trọng điểm trên những lĩnh vực cụ thể như kinh tế, năng lượng...”² không thể đảm bảo rằng nó không phát sinh mâu thuẫn và tranh cãi ngay từ đây. Do đó, các chính phủ thường tránh* quy định này, khi cảm thấy không có những yếu tố thuận lợi cho mình; hoặc chỉ trình bày định hướng chính trị chung. Việc yêu cầu Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm mình cũng không thường xuyên. Để tránh những bức xúc tế nhị trong vấn đề này và cũng là để “chữa” sự không rõ ràng của Hiến pháp, Quy chế của Quốc hội chọn một giải pháp trung lập nhẹ nhõm hơn đối với Chính phủ, đó là những cuộc trao đổi giữa hai bên nhưng không dẫn tới bỏ phiếu³.

Trường hợp thứ hai mà Chính phủ phải cam kết trách nhiệm trước Hạ viện là về một dự luật, thường thuộc sáng kiến của Chính

phủ. Chính phủ là một trong hai thiết chế có quyền sáng kiến luật. Trong trường hợp một dự luật Chính phủ cho là cấp bách mà Quốc hội không ủng hộ, Chính phủ dùng sự cam kết trách nhiệm để bảo vệ dự luật, bởi vì khi đó, văn bản luật có thể coi như được thông qua và có hiệu lực trong một thời hạn nhất định.

Sở dĩ nói rằng văn bản luật “có thể coi như được thông qua” vì còn phải tính đến phản ứng của Quốc hội. Trong vòng 24 giờ sau khi Chính phủ cam kết trách nhiệm, Quốc hội có thể đệ trình một bản kiến nghị về vấn đề tín nhiệm Chính phủ. Nếu hội đủ điều kiện và được đệ trình thì sau 48 giờ một cuộc bỏ phiếu bất tín nhiệm sẽ được tiến hành. Nếu Nghị quyết bất tín nhiệm được thông qua, văn bản luật cũng như Chính phủ sẽ phải chịu chung số phận: bị lật đổ.

Trường hợp thứ ba, Chính phủ chịu sát hạch trước Quốc hội bằng một cuộc bỏ phiếu bất tín nhiệm. Một cuộc bỏ phiếu bất tín nhiệm được tiến hành như sau:

Điều kiện để đệ trình kiến nghị bất tín nhiệm là nó phải có ít nhất 1/10 chữ ký của các thành viên Quốc hội. Sau khi đệ trình, không chấp nhận bất cứ sự thêm bớt nào. 48 giờ sau đệ trình, cuộc bỏ phiếu mới được tổ chức. Nguyên tắc kiểm phiếu là: chỉ kiểm những phiếu chấp nhận Nghị quyết, các loại khác được coi là ủng hộ Chính phủ. Nếu số phiếu ủng hộ Nghị quyết chiếm đa số, Nghị

² Pierre Pactet, *Institutions politiques Droit constitutionnel*, Masson, Paris, 1994, page. 441.

* Câu chữ trong điều này có một sự không rõ ràng về ngữ pháp, có thể hiểu sự cam kết là bắt buộc hoặc do Chính phủ tự quyết định.

³ Pierre Pactet, *Institutions politiques Droit constitutionnel*, Masson, Paris, 1994, page. 443.

quyết được thông qua, Thủ tướng và Chính phủ buộc phải từ chức.

Quốc hội có thể sử dụng vũ khí này khi Chính phủ cam kết trách nhiệm trước Quốc hội (về bất cứ nội dung gì mà Hiến pháp đã quy định), hay đơn giản là Quốc hội không tín nhiệm (khoản thứ 2 cũng của điều 49) trong quá trình Chính phủ hoạt động.

Những quy định trên cho thấy, về mặt nguyên tắc, Chính phủ luôn phải chịu áp lực lớn của Quốc hội, bất cứ lúc nào cũng có thể bị truy cứu trách nhiệm bởi Quốc hội. Dù thủ tục bỏ phiếu bất tín nhiệm phức tạp, thời hạn lại ngắn, nhưng không phải không đáng sợ. Thực tiễn chứng tỏ, chỉ một lần trong lịch sử 47 năm tồn tại của nền Cộng hòa thứ Năm, một chính phủ bị giải tán (Chính phủ của J.Pompidou năm 1962) bởi những lá phiếu của Quốc hội, cũng đủ làm cho các chính phủ sau đó thận trọng hơn trong việc “đặt cược” số phận của mình bằng trách nhiệm. Và cũng không phải vì khó thành công mà Quốc hội không truy cứu trách nhiệm của Chính phủ. Từ năm 1958 đến 31/12/1993, có 54 Nghị quyết bất tín nhiệm/68 lần cam kết của Chính phủ về một dự luật, và 40 Nghị quyết trong các trường hợp khác ⁴.

Dù sao, nhìn nhận trên diễn biến hiện thực, khả năng thành công của một Nghị quyết bất tín nhiệm thật là hiếm hoi. Về mặt bản chất, không phải lần cam kết trách nhiệm

nào của Chính phủ cũng như nhau. Nếu cam kết về chương trình hành động là một *gánh nặng*, một *nghĩa vụ* không mong muốn; thì việc cam kết về dự luật lại là một *quyền*, thậm chí là *đặc quyền* - một *vũ khí* được đánh giá là lợi hại nhất của Chính phủ trong việc tham gia lập pháp, giúp Chính phủ thể chế hóa và hiện thực hóa ý chí riêng của mình. Thêm vào đó, một dự luật ít khi gây nên sự rạn nứt nội bộ, nên phản ứng của Quốc hội trong trường hợp này thường chỉ là thiểu số. Còn chương trình hành động cụ thể - vấn đề có khả năng gây mâu thuẫn hơn, tức là nguy hiểm hơn đối với Chính phủ, thì đã được “thanh lọc”, giảm thiểu những nguy cơ. Vì thế, quyền lực của Quốc hội có ý nghĩa về mặt tinh thần hơn là thực tế.

Tuy nhiên, trong mối quan hệ với Nghị viện nói chung và Quốc hội (Hạ viện) nói riêng, Chính phủ cũng có những ưu thế của riêng mình, xuất phát từ những quyền hiến định và thực tế chính trị của nước Pháp.

Sự tích cực của Chính phủ trong lĩnh vực lập pháp là dấu hiệu đầu tiên thể hiện sự suy yếu của Quốc hội trước Chính phủ.

Khảo sát quá trình lập pháp từ sáng kiến luật, thảo luận, thông qua, ban hành, sửa đổi, đều thấy vai trò rất lớn của Chính phủ; bởi vì theo Hiến pháp, Chính phủ không chỉ *chia sẻ*, mà ở những khâu quan trọng, Chính phủ có khả năng *tham gia trực tiếp* như một *chủ thể chính thức và chủ yếu* của việc làm luật.

⁴ Pierre Pactet, *Institutions politiques Droit constitutionnel*, Masson, Paris, 1994, page. 444-445.

Là một trong hai thiết chế có quyền sáng kiến luật (Điều 39), Chính phủ chia sẻ 50/50 với Nghị viện quyền thể hiện ý chí của mình. Điều còn lại, là khả năng thể chế hóa ý chí đó để đưa vào thực tiễn cuộc sống, cũng tức là bước cuối cùng khẳng định uy lực của mình với xã hội, chỉ còn phụ thuộc vào việc thông qua và ban hành luật.

Để thông qua một dự án luật, dự luật phải được thảo luận tại Hội đồng Bộ trưởng sau khi lấy ý kiến của Hội đồng Nhà nước, sau đó gửi tới Ban Thường vụ của một trong hai Viện, bắt đầu quá trình thảo luận và biểu quyết tại Nghị viện (Điều 39). Nếu xét cả quá trình làm luật, đây là giai đoạn đặc biệt quan trọng đối với số phận của một dự luật. Trong số rất nhiều dự luật được trình lên Nghị viện hàng năm, không phải tất cả đều có cơ hội ngang nhau để được bàn bạc và thông qua. Điều này phụ thuộc vào nhiều yếu tố, đặc biệt là người quyết định chương trình nghị sự của Nghị viện. Chi tiết “nhỏ mà lớn” này lại thể hiện “đặc quyền tối quan trọng” của Chính phủ trong mối quan hệ lập pháp với Nghị viện.

Điều 48 nói rõ: “Chương trình nghị sự của các Viện bao gồm: ưu tiên các vấn đề và trong trình tự do *Chính phủ xác định*, việc thảo luận những dự luật được *Chính phủ đề trình* và các đề xuất được *Chính phủ chấp nhận*”. Với quy định rành rọt này, Chính phủ nắm trong tay một công cụ cực kỳ hữu hiệu để thúc đẩy và *nuôi sống* những dự luật của mình và phù hợp với mình; làm chậm, thậm

chí *giết chết* các dự luật, đề xuất khác, bằng cách sắp xếp chúng theo thứ tự từ ưu tiên đến bổ sung.

Trong nội dung này, Hội nghị các Chủ tịch - một thiết chế có chức năng quyết định và điều khiển chương trình làm việc của Nghị viện, chỉ quyết định chương trình của *phần bổ sung* dựa trên trình tự mà Chính phủ đã sắp xếp. Mọi sự điều chỉnh chương trình nghị sự đều thuộc về Chính phủ. Mặt khác, cũng có thể thấy diễn biến của phần thứ yếu này cũng không thể nằm ngoài dự trù của Chính phủ, bởi Hội nghị các Chủ tịch thực ra cũng bị áp đảo bởi đa số của Chính phủ mà thôi.

Hỗ trợ đắc lực cho Chính phủ trong việc điều khiển nội dung làm việc của Nghị viện là quy định “*việc thảo luận các dự án luật được tiến hành trước Viện tiếp nhận đầu tiên, với văn bản đã được Chính phủ chuẩn bị*” (Điều 42). Như vậy, khả năng thảo luận trên bản gốc, còn thể hiện đầy đủ ý chí của Chính phủ, chưa bị sửa đổi bởi các Ban Thường vụ, là rõ ràng. Cùng với cơ chế được lắng nghe, trình bày, trước Nghị viện các nội dung liên quan đến dự luật nêu trong Điều 31, thì ngay trong các cuộc thảo luận, cơ hội bảo vệ dự án luật của Chính phủ là thực tế.

Hơn nữa, cũng trong khả năng *bảo vệ ý chí* của mình trước Quốc hội, Chính phủ có quyền “không chấp nhận mọi sửa đổi không được trình trước đó ở Ủy ban”, hoặc yêu cầu “Viện tiếp nhận dự luật kết luận bằng *bỏ phiếu cả gói văn bản luật*, hoặc từng phần

đang tranh cãi, nhưng chỉ thu nhận những sửa đổi do Chính phủ đề xuất hoặc được Chính phủ chấp nhận” (Điều 44).

Nếu như sau quá trình thảo luận và biểu quyết tại hai Viện, văn bản luật không đạt được ý kiến đồng nhất để đi đến thông qua, thì “sau hai lần đọc tại mỗi Viện, hoặc chỉ một lần đọc nếu Chính phủ yêu cầu khẩn cấp, Thủ tướng có quyền thành lập Ủy ban hỗn hợp với nhiệm vụ đưa ra một văn bản thống nhất về những nội dung gây tranh cãi” (Điều 45). Công việc của Ủy ban cũng chịu sự kiểm soát chặt chẽ của Chính phủ. Tại đây, “bất cứ sửa đổi nào cũng không được chấp nhận nếu không được Chính phủ đồng ý”. Cuối cùng, nếu Ủy ban Hỗn hợp cũng không thể đi đến một kết luận chung thì Chính phủ có quyền yêu cầu Quốc hội quyết định bằng cách chọn một trong hai văn bản: hoặc của Ủy ban Hỗn hợp, hoặc của Quốc hội. Thực ra, dù Quốc hội quyết định như thế nào thì văn bản luật vẫn mang đậm dấu ấn của Chính phủ.

Nhìn vào toàn bộ quy trình lập pháp, không thể phủ nhận rằng Chính phủ từ chỗ là một thiết chế hành pháp tham gia vào lập pháp để *tăng tính chủ động* trong việc điều hành công việc chuyên môn, đã trở thành một chủ thể *tích cực và chủ đạo*, thậm chí *lấn át* cả cơ quan làm luật chuyên nghiệp là Quốc hội. Trong khi đó, Quốc hội từ chỗ *hạn chế* khả năng lạm quyền của Chính phủ bởi độc quyền lập pháp, trở nên *suy yếu*, thậm

chí *mất năng lực* và bị *chi phối* lại bởi Chính phủ trong toàn bộ các khâu.

Không dừng lại ở đó, đặc quyền của Chính phủ vẫn còn tiếp tục.

Ngoài khả năng ban hành các văn bản pháp quy đáp ứng yêu cầu tức thời của hoạt động quản lý xã hội, Chính phủ có nhiều cơ hội thể chế hóa các sáng kiến luật của mình nếu sử dụng Điều 49 (đã phân tích ở trên). Điều này quy định trách nhiệm của Chính phủ trước Quốc hội, nhưng nó thể hiện rõ tính hai mặt ở một số điểm. Trong đó, điểm thứ 3 của điều này còn được coi là lợi thế quyết định của Chính phủ trước Quốc hội. Trong hoạt động lập pháp, đây là cơ chế để Chính phủ gây áp lực với Quốc hội, buộc Quốc hội phải thông qua ý chí luật của mình. Bởi vì, một khi Chính phủ đã cam kết trách nhiệm đối với một dự luật thì dự luật ấy coi như được thông qua bất kể sự bất hợp tác hay không của Quốc hội, nếu như không có một bản kiến nghị bất tín nhiệm đệ trình 24 giờ sau đó, hoặc bản kiến nghị không được thông qua. Thực tế cho thấy, Chính phủ thường thành công trong công việc này, không chỉ bởi phương thức kiểm phiếu có lợi cho Chính phủ, mà còn bởi Chính phủ có đủ tinh táo để tính đến hậu thuẫn của mình trong Quốc hội.

Ở mức độ nào đó, có thể coi đây như “đòn phủ đầu” của Chính phủ đối với Quốc hội. Trước hành động đó, Quốc hội không thể có một động thái nào khác hoặc nhượng

bộ, hoặc bỏ phiếu bất tín nhiệm. Nhưng với tình hình như trên thì bỏ phiếu bất tín nhiệm cũng chỉ là một phản ứng răn đe. Theo những gì mà người ta quan sát được, bỏ phiếu bất tín nhiệm giờ đây thường để khơi dậy cuộc tranh luận về chính sách chung hơn là hy vọng lật đổ một đa số được liên kết và thống nhất trong Quốc hội.

Dù sao đi nữa, truy cứu trách nhiệm của Chính phủ và bỏ phiếu bất tín nhiệm vẫn là một kênh kiểm soát, một vũ khí đáng kể nhất về mặt thể chế của Quốc hội trong nhiệm vụ giám sát và kiểm chế Chính phủ. Các thể chế cơ bản trong lập pháp gần như bị Chính phủ vượt qua. Ngay cả việc thông qua ngân sách, Quốc hội cũng không thể có được một sự chủ động và tích cực thực sự do bị hạn chế bởi thời gian và khuôn khổ nội dung của luật: Quốc hội chỉ giám sát được chi tiết liên quan đến các khoản chi mới mà trên thực tế, đó chỉ là một phần nhỏ trong toàn bộ ngân sách. Còn với việc truy cứu trách nhiệm, ít nhất một lần trong 49 năm qua, nó đã tạo nên một tiền lệ và ảnh hưởng ít nhiều tới thái độ của các chính phủ về sau.

Song, oái oăm thay, bản thân Quốc hội, ngay lập tức cũng đứng trước những khó khăn khôn lường. Quốc hội không thể quên rằng đứng đầu Chính phủ, lãnh đạo bộ máy hành pháp, còn một nhân vật khác nắm được vận mệnh của mình, đó là Tổng thống Cộng hòa. Tổng thống có quyền giải tán Quốc hội mà không cần đến một cuộc bỏ phiếu bất tín

nhiệm nào, nếu thấy Quốc hội gây nhiều khó khăn cho Chính phủ “của” ông ta.

Tất nhiên, Tổng thống không chỉ sử dụng “quyền sát sinh” vào mục đích đó. Nhưng từ góc độ này để thấy sau Chính phủ còn một khối đá tảng mà Quốc hội phải thận trọng khi thật sự có ý định lật đổ Chính phủ. Không phải không có trường hợp “trạng chết chúa cũng băng hà”, Tổng thống giải tán Quốc hội trước khi Quốc hội kịp đạt mục tiêu của mình.

Cứ thế, về mặt tổ chức, một thẩm quyền của Nghị viện ngay lập tức bị đối lại bởi một thẩm quyền khác của Chính phủ. Nó sinh ra một cơ chế ràng buộc chặt chẽ, do đó tạo nên hiệu ứng kiểm soát. Tuy nhiên, phản xạ về mặt thể chế của Chính phủ thực ra đã vượt khỏi tầm kiểm soát của Nghị viện. Bên cạnh những mũi tên lớn đối trọng nhau, có vô vàn những mũi tên nhỏ đan xen, phán quyết lại nhau. Trong sự vận động của thực tiễn, nhiều khi chính những mũi tên nhỏ, những mũi tên ngầm lại tạo nên xung lực chủ đạo, làm nên bản chất thực của hiện tượng. Chính phủ trong thể chế chính trị Pháp là như vậy. Nó có vô số những quyền năng hỗ trợ cho sự chủ động của mình trước Nghị viện, đến nỗi vượt qua Nghị viện về mọi mặt.

Có lẽ các nhà lập hiến đã quá lo lắng rằng sức mạnh của Nghị viện có thể đe dọa Chính phủ bất cứ lúc nào như tình trạng của nền Cộng hòa thứ Tư, nên đã tìm mọi cách để Chính phủ thoát khỏi Nghị viện và vượt

qua Nghị viện. Chính những quy định nhằm tăng cường quyền lực của Chính phủ tự nó đã phá vỡ sự cân bằng mong muốn từ sự kết hợp giữa chế độ Đại nghị và chế độ Tổng thống, phá vỡ khả năng kiểm soát lẫn nhau giữa hai nhánh lập pháp và hành pháp. Ngay trên nền tảng kỹ thuật, Nghị viện đã mất quyền, nếu không muốn nói là bất lực trước Chính phủ, Thủ tướng và Tổng thống. Hoạt động của Quốc hội, mà dấu ấn quan trọng là đảm bảo dân chủ qua lá phiếu, trong nhiều tình huống trở nên hình thức, trở thành một loại “dịch vụ bỏ phiếu” cho Chính phủ theo cách gọi của nhà nghiên cứu chính trị người Pháp Pierre Pactet.

Sự vượt trội của Chính phủ so với Nghị viện, ai nghiên cứu về nước Pháp cũng nhìn thấy. Cán cân quyền lực đã không còn cân bằng và ở góc độ nào đó, có thể nói, cơ chế kiểm soát quyền lực không đạt được. Thậm chí, cơ quan hành pháp từ chỗ tham gia quyền lập pháp, đã ở mức độ nhất định, thâm tóm, tiềm quyền lập pháp. Vô hình chung, nước Pháp quay trở về gần chế độ độc quyền.

Đó là nhìn nhận trên bình diện thể chế khách quan. Phải nói rằng tình trạng đó không chỉ do những bất cập của thể chế, mà nó còn là hệ quả của một nhân tố khác, quan trọng hơn. Trong thực tiễn, các hoạt động chính trị không bao giờ tách khỏi sự chi phối của đảng phái. Phải xem xét chính trị trong môi trường này mới thấy được bản chất của vấn đề.

Tình trạng “suy yếu” của lập pháp trong mối tương quan quyền lực với hành pháp luôn được các nhà nghiên cứu coi là đặc trưng khi nghiên cứu về thể chế chính trị Pháp. Bởi vì quyền lực của Quốc hội, trên danh nghĩa thì đáng kể, nhưng trên thực tế đều bị thu hẹp bởi những giới hạn thể chế cũng như thực tiễn chính trị.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. *La Constitution 1958 de la Republique de la France (Hiến pháp 1958 nước Cộng hòa Pháp)*.
2. Pierre Pactet, *Institutions politiques Droit constitutionnel*, Masson, Paris, 1994.
3. Stéphane Rials, *Textes constitutionnels francais*, Maison Universitaire francais, Paris, 1998.
4. Dimitri Geoges Lavroff, *Le Droit constitutionnel de la Cinquieme Republique*, Dalloz, Paris, 1999.
5. Nguyễn Văn Huyền, Lưu Văn Quảng, Tổng Đức Thảo, Trịnh Thị Xuyên, *Hệ thống chính trị Anh, Pháp, Mỹ (Mô hình tổ chức và hoạt động)*, Nxb Lý luận Chính trị, Hà Nội, 2007.
6. Nguyễn Văn Huyền, Tổng Đức Thảo, *So sánh hệ thống chính trị Vương quốc Anh và Cộng hòa Pháp*, Tạp chí Khoa học Chính trị, số 3, tháng 5/2007.
7. <http://www.france.diplomatie.fr>
8. <http://www.elysee.fr>