

MỘT SỐ ĐẶC ĐIỂM VỀ TỔ CHỨC VÀ VẬN HÀNH HỆ THỐNG CHÍNH TRỊ ANH - PHÁP - MỸ DƯỚI GÓC ĐỘ CỦA CHÍNH TRỊ HỌC SO SÁNH

GS.TS. Nguyễn Văn Huyền
Ths. Tống Đức Thảo
*Viện Chính trị học
Học viện CTQG Hồ Chí Minh*

Anh, Pháp, Mỹ là những nước tư bản phát triển nhất trên thế giới, có vị thế và tầm ảnh hưởng lớn đối với chính trường quốc tế. Lịch sử phát triển và tạo lập thể lực chính trị của một quốc gia phụ thuộc nhiều yếu tố, trong đó sự hoàn thiện về tổ chức và cơ chế hoạt động của hệ thống chính trị là yếu tố quan trọng. Chính vì vậy, cách thức tổ chức và vận hành của hệ thống chính trị ở các nước này rõ ràng là mang những giá trị và có ý nghĩa tham khảo hết sức quan trọng đối với nhiều nước, trong đó có Việt Nam. Mục đích chính trị của hệ thống chính trị các nước này không chỉ là đạt đến hiệu lực, hiệu quả cao nhất theo một ý nghĩa chung chung, mà vấn đề là hiệu lực, hiệu quả kinh tế, chính trị, xã hội như thế nào. Đó chính là *thước đo trình độ tổ chức và vận hành của nền chính trị nói chung và của mô hình hệ thống chính trị nói riêng.*

Mô hình tổ chức và cơ chế vận hành hệ thống chính trị của Anh, Pháp và Mỹ có những nét tương đồng căn bản, nhưng cũng chứa đựng những khác biệt. Điều này cho thấy chính trị nói chung và hệ thống chính trị

nói riêng chịu sự tác động của nhiều yếu tố như kinh tế, truyền thống văn hóa, lịch sử dân tộc, tâm lý xã hội và trình độ dân chủ của mỗi nước, của từng thời kỳ lịch sử khác nhau. Chỉ nhìn nhận hệ thống chính trị ở nhiều chiều cạnh, đặt nó trong sự tác động của nhiều yếu tố, chúng ta mới lý giải được sự khác nhau giữa các mô hình cùng áp dụng một học thuyết chính trị. Ba nước Anh, Pháp, Mỹ là một ví dụ điển hình như vậy. Mặc dù cả ba nước đều có trình độ phát triển kinh tế tương đương nhau, đều trải qua các cuộc cách mạng tư sản, cùng áp dụng lý thuyết chính trị tự do tư sản, nhưng ở mỗi nước, trong cách thức tổ chức quyền lực và hệ thống chính trị, lại có những nét khác biệt. Cơ chế vận hành, mối quan hệ giữa các thành tố trong hệ thống chính trị của các nước này cũng chứa đựng những khác biệt.

Trước hết cần thống nhất những quan niệm chung nhất về hệ thống chính trị. Thuật ngữ *hệ thống chính trị* (System politique) đã trở nên phổ biến ở các nước này từ rất lâu và nhận được sự quan tâm của các học giả nghiên cứu về khoa học chính trị nói chung

và chính trị học nói riêng. Đặc biệt sau các cuộc cách mạng tư sản, khi giai cấp tư sản muốn thiết lập một hệ thống tổ chức nhằm hiện thực hóa quyền lực và địa vị thống trị của mình. Có nhiều quan điểm khác nhau về khái niệm, cấu trúc và đặc biệt là cơ chế vận hành hệ thống chính trị. Tuy nhiên, cần thống nhất rằng, nói đến hệ thống chính trị là nói đến một hệ thống tổ chức và thiết chế chính trị bao gồm nhà nước, các đảng chính trị, và các tổ chức chính trị - xã hội (nhóm áp lực). Hệ thống các tổ chức, thiết chế này hoạt động theo những chuẩn mực nhất định và dựa trên những quy định nền tảng của hiến pháp và hệ thống pháp luật. Hệ thống chính trị tuân theo những nguyên tắc nhất định và có cơ chế tương tác giữa các thành tố của hệ thống chính trị nhằm hiện thực hóa mục tiêu chính trị của các giai cấp, tầng lớp trong xã hội, đặc biệt là của giai cấp cầm quyền. Nghiên cứu hệ thống chính trị ba nước Anh, Pháp, Mỹ, chúng ta có thể rút ra những đặc điểm trong tổ chức và vận hành của hệ thống chính trị như sau:

1. Sự hình thành và phát triển của hệ thống chính trị các nước Anh, Pháp, Mỹ

Nền chính trị nói chung và hệ thống chính trị Anh, Pháp, Mỹ nói riêng có lịch sử lâu đời. Đặc biệt Anh và Pháp là những nước thực dân lớn của thế giới với hệ thống các nước thuộc địa ở hầu hết các khu vực trên thế giới, có một lịch sử hình thành và phát triển hệ thống chính trị lâu đời và trải qua nhiều bước thăng trầm. Tuy nhiên, khi nghiên cứu hệ thống chính trị các nước Anh, Pháp, Mỹ, chúng tôi chọn mốc thời gian là sau các cuộc

cách mạng tư sản ở các nước này, bởi đây là thời gian mà xã hội ở các nước này đều có những thay đổi lớn với sự ra đời của các nhà nước tư sản - trụ cột của hệ thống chính trị; Đặc biệt là sự ra đời của các bản hiến pháp - cơ sở cho sự ra đời, xác lập cách thức tổ chức và cách vận hành của hệ thống chính trị, ghi nhận những giá trị tự do, dân chủ của con người. Đây cũng chính là văn bản xác nhận sự uỷ quyền của nhân dân cho nhà nước để thực hiện quyền lực. Sau “Đêm trường Trung cổ”, châu Âu đã được sống trong luồng không khí mới của phong trào Phục hưng và đặc biệt là thời kỳ Khai sáng với những nhà tư tưởng vĩ đại như J. Locke, JJ.Rousseau, và đặc biệt là của S.L. Montesquieu.

Sau Cách mạng Tư sản năm 1640, nước Anh ghi nhận sự thoả hiệp và tính chất không triệt để của các cuộc cách mạng tư sản với sự tồn tại của chế độ Quân chủ Đại nghị. Chính tính chất không triệt để của cuộc cách mạng tư sản kết hợp với lịch sử Nghị viện lâu đời của nước Anh đã dẫn tới sự ra đời của chính thể Quân chủ Đại nghị nhằm dung hòa lợi ích của giai cấp phong kiến chưa bị đánh bại và giai cấp tư sản đang lên chưa đủ sức mạnh thống trị xã hội. Theo chúng tôi, đây là lý do khá quan trọng để lý giải sự tồn tại của chính thể Quân chủ Đại nghị ở nước Anh cho tới ngày nay. Nước Pháp sau cuộc Cách mạng Tư sản 1789 đã chấm dứt chế độ Quân chủ Chuyên chế với sự ra đời của Tuyên ngôn Nhân quyền và Dân quyền 1789 và Hiến pháp 1791, làm cơ sở cho sự ra đời của một nền chính trị mới theo tư tưởng của các nhà

tư tưởng thời kì Khai sáng như Rousseau và Montesquieu. Cách mạng Tư sản Pháp là cuộc cách mạng triệt để với việc chấm dứt quyền lực của giai cấp phong kiến và mở ra một thời kỳ mới trong việc tổ chức và thực thi quyền lực. Chính thể của nước pháp có sự kết hợp giữa chính thể Cộng hòa Đại nghị với Cộng hòa Tổng thống để thành Cộng hòa Lưỡng tính (hay còn gọi là lưỡng thể). Nước Mỹ sau Cách mạng Tư sản cũng có sự ra đời của bản Hiến pháp đầu tiên - Hiến pháp 1776 với chính thể Cộng hòa Tổng thống. Mỹ vốn là thuộc địa của Anh, chịu ảnh hưởng của văn hóa Anh, trong đó có phương thức tổ chức quyền lực của Anh, nhưng khi đến Mỹ nó lại được kết hợp với những đặc thù của Mỹ. Đây là một minh chứng cụ thể của yếu tố văn hóa và lịch sử, ảnh hưởng đến việc lựa chọn mô hình và cơ chế vận hành của hệ thống chính trị.

2. Lịch sử lập hiến và vai trò của hiến pháp trong đời sống chính trị

Hiến pháp có vị trí và vai trò vô cùng quan trọng trong việc tổ chức và vận hành của hệ thống chính trị. Nó là căn cứ pháp lý quan trọng nhất, xác lập tính chất pháp lý của nền chính trị nói chung và hệ thống chính trị nói riêng. Hiến pháp cũng được coi như bản khế ước ghi nhận sự uỷ quyền của nhân dân đối với nhà nước và hệ thống chính trị. Tính chính đáng của chính trị được thể hiện ở bản hiến pháp. Hiến pháp bằng những quy định của mình, đã xác định *ranh giới của sự uỷ quyền* và cũng là công cụ để kiểm soát quyền

lực. Chính vì những lý do chính yếu nêu trên, khi nghiên cứu về tổ chức và cơ chế vận hành của hệ thống chính trị, chúng ta càng cần phải lấy hiến pháp như một căn cứ quan trọng mang tính quyết định.

Có thể khẳng định cả 3 nước Anh, Pháp, Mỹ đều có một lịch sử lập hiến lâu đời (*dù nước Mỹ mới hơn 200 năm*). ở các nước này, hiến pháp (ở Anh không thành văn) là đạo luật cơ bản làm cơ sở pháp lý cho việc tổ chức và vận hành bộ máy nhà nước nói riêng và cho cả hệ thống chính trị và nền chính trị nói chung. Tính chất hợp hiến, hợp pháp của nền chính trị, của hệ thống chính trị luôn được coi trọng.

Mặc dù điểm chung là đều đề cao vai trò của hiến pháp và pháp luật, nhưng ở mỗi nước lại có những biểu hiện đặc thù, biểu hiện tính sinh động trong quá trình xây dựng và thực thi hiến pháp. Nước Anh theo trường phái pháp luật *Anglô-Saxong*, hiến pháp bất thành văn, các quy định về tổ chức và vận hành bộ máy nhà nước nằm trong các văn bản luật (các đạo luật cơ bản và các quy ước truyền thống). Nước Anh tự hào là quê hương của Nghị viện và của Hiến pháp. Văn bản có tính chất hiến pháp đầu tiên ra đời trong Cách mạng Tư sản Anh (1640-1654) với cái tên "*Hình thức cai quản nhà nước Anh, Xcốtlen, Hà Lan và những thuộc địa thuộc chúng*" vào năm 1953.

Nước Pháp theo trường phái Luật Dân sự với hiến pháp thành văn. Sau Cách mạng Tư sản Pháp 1789, hiến pháp đầu tiên ra đời năm

1791, đánh dấu mốc quan trọng cho lịch sử lập hiến của nước Pháp. Lịch sử lập hiến của Pháp cũng đã nhiều lần chứng kiến sự thay đổi hiến pháp, cũng chính là thay đổi chính thể - cách thức tổ chức và vận hành quyền lực. Từ sau Hiến pháp 1958, với sự ra đời của nền Cộng hoà thứ V, mô hình thể chế chính trị Pháp thực sự đi vào ổn định và phát triển đến ngày nay.

Nước Mỹ theo trường phái pháp luật án lệ với sự ra đời của Hiến pháp 1776 và có hiệu lực cho đến ngày nay. Bản hiến pháp này cũng đã nhiều lần được sửa đổi và bổ sung bằng các Tu chính án. Sở dĩ bản hiến pháp Mỹ duy trì được hiệu lực lâu dài đến như vậy là bởi Hiến pháp Mỹ đã được xây dựng bằng việc đưa ra những quy định mang tính chất nguyên tắc - quy định khung, còn sự bổ sung sửa đổi được thực hiện bằng các Tu chính án. Lý do quan trọng nữa là xã hội Mỹ sau cách mạng tư sản đã dần định hình và không có sự biến đổi quá lớn, do vậy các quy định khung của hiến pháp vẫn đáp ứng được với sự phát triển của đất nước.

3. Vai trò của các đảng phái chính trị trong đời sống chính trị

Hệ thống chính trị của cả 3 nước Anh, Pháp, Mỹ đều là hệ thống chính trị đa nguyên, đa đảng đối lập. Vị trí và vai trò của các đảng phái chính trị là rất quyết định đối với đời sống chính trị - xã hội nói chung và trong hệ thống chính trị ở các nước này nói riêng. Mặc dù đều là chế độ đa đảng phái, nhưng ở mỗi nước lại có sự biểu hiện riêng, rất đặc thù. Nếu như ở Anh và ở Mỹ có chế

độ hai đảng nổi trội (chế độ lưỡng đảng), tức là hai đảng lớn thay nhau cầm quyền thông qua sự thắng cử ở các cuộc bầu cử, thì ở Pháp lại tồn tại chế độ đa đảng với nhiều đảng phái có khả năng cầm quyền.

Nước Mỹ với lịch sử hơn 200 năm đã chứng kiến sự thay nhau cầm quyền của hai đảng Cộng hoà và Dân chủ đến nỗi người ta chỉ biết đến hai đảng này mà không biết rằng ngoài hai đảng này, còn tồn tại nhiều đảng khác. Nước Anh cũng chứng kiến sự tranh giành ảnh hưởng của hai đảng lớn là Bảo thủ và Công đảng (Đảng lao động).

Mặc dù có nhiều đảng tồn tại, nhưng nước Anh được coi là điển hình của hệ thống 2 đảng. Hai đảng thay nhau cầm quyền là đảng Bảo thủ và đảng Lao động (Công đảng). Ngoài ra có đảng Tự do (không đủ lớn để chiếm đa số) và một số đảng khác. Đặc điểm nổi trội của các đảng là tính thống nhất và tính kỉ luật cao. Sự chia tách giữa các đảng chủ yếu là do sự bất đồng về các chính sách kinh tế- xã hội. Công đảng đại diện cho quyền lợi của phe Trung tả; đảng Bảo thủ đại diện cho phe Trung hữu. Sự khác biệt này cũng được phản ánh trong sự ủng hộ của các cử tri đối với các đảng trong các cuộc bầu cử Hạ viện.

ở Pháp, quyền lực chính trị nổi bật cũng thuộc vai trò của các đảng lớn đã nhiều năm cầm quyền như đảng Xã hội của cố Tổng thống Francois Mitterrand, đảng Tập hợp vì nền Cộng hoà của đương kim Tổng thống Jacques Chirac, Liên minh vì nền dân chủ Pháp... Pháp là nước điển hình cho chế độ

chính trị đa đảng thực sự vì có nhiều đảng có cơ hội trở thành đảng cầm quyền. Ngay cả thủ lĩnh của một đảng nhỏ như đảng Mặt trận Dân tộc (đảng cực hữu) cũng có cơ hội trở thành Tổng thống nước Pháp. Tại cuộc bầu cử Tổng thống năm 2002 vừa qua, nước Pháp đã chứng kiến sự kiện mà giới chính trị Pháp gọi là “sự kiện động trời” khi ứng cử viên của đảng Mặt trận Dân tộc là ông Jean Marie Le Pen đã thu được đủ số phiếu để lọt vào vòng 2 cuộc bầu cử Tổng thống Pháp. Tại vòng 1 Jean Marie Le Pen chiếm được 17,2% số phiếu, vượt qua cả ứng cử viên nặng ký của Đảng Xã hội là ông Lionel Jospin chỉ thu được 16,05% số phiếu và chỉ chịu đứng sau đương kim Tổng thống Pháp Jacques Chirac với 19,65% số phiếu. Nêu ra minh chứng trên đây để thấy sự khác nhau căn bản trong hệ thống đảng chính trị ở Pháp so với Anh và Mỹ, cùng là đa đảng nhưng lại có sự biểu hiện cụ thể rất khác nhau. Giải thích cho việc tồn tại chế độ đa đảng ở Pháp có nhiều nguyên nhân như: lịch sử phát triển của các đảng phái, xã hội Pháp đa dạng và có nhiều lợi ích khác nhau cần có nhiều đảng để dung hòa lợi ích, truyền thống dân chủ... Nhưng lý do rất quan trọng nằm chính trong hệ thống bầu cử của nước Pháp mà đặc biệt là bầu cử Tổng thống Pháp. Nước Pháp áp dụng bầu cử Tổng thống theo hai vòng: Vòng 1 thực hiện phương thức đa số tương đối; Vòng 2 thực hiện phương thức đa số tuyệt đối. Chính cơ chế bầu cử vòng 1 đã kích thích sự phát triển của các đảng và tạo cơ hội cho tất cả các đảng có thể trở thành đảng cầm quyền. Hơn nữa, trước đây nước Pháp thực hiện chế độ nhiệm kỳ của Tổng thống là 7 năm và Hạ

viện là 5 năm, nên đây cũng là nguyên nhân dẫn đến sự tồn tại của nhiều đảng. Phương thức tổ chức nhà nước theo chính thể Cộng hòa Lương tính cũng tạo ra khả năng tồn tại chế độ đa đảng ở nước Pháp. Đặc điểm lớn nhất của chế độ đảng phái ở Pháp là các đảng chính trị và các nhóm chính trị khi tham gia vào đời sống chính trị thường tập hợp nhau lại thành hai phe rất rõ ràng: phe tả và phe hữu. Có nhiều lý do khiến các đảng liên kết với nhau trong hoạt động chính trị và nắm chính quyền. Trước hết, chế độ bầu cử Tổng thống và các cuộc bầu cử khác theo nguyên tắc phổ thông đầu phiếu với đa số phiếu qua hai vòng bầu cử đã buộc các đảng ít cơ hy vọng thắng cử phải liên kết với các đảng lớn để giành thắng lợi cho ứng cử viên chung của họ và tránh bị gạt ra khỏi chính trường sau này vì tỷ lệ phiếu bầu quá ít. Ngoài ra những nguyên tắc tổ chức và hoạt động của các thể chế nhà nước cũng buộc các đảng phải tập hợp nhau lại để bảo vệ quyền lợi của mình (đối với phe đa số nắm quyền) hoặc để chống đối, gây cản trở hoạt động của chính quyền (phe đối lập).

4. Phương thức tổ chức, vận hành của bộ máy nhà nước và cơ chế kiểm soát quyền lực

Cả 3 nước Anh, Pháp, Mỹ đều vận dụng học thuyết phân quyền của Montesquieu trong tổ chức và vận hành bộ máy nhà nước. Anh, Pháp, Mỹ đều rất coi trọng cơ chế kiểm soát quyền lực. Sự kiểm soát quyền lực được thực hiện bằng nhiều kênh, nhiều biện pháp, nhưng quan trọng nhất vẫn là cơ chế kiểm soát quyền lực ngay trong bộ máy nhà nước.

Nói cách khác là cơ chế kiểm soát quyền lực lấy quyền lực hạn chế và kiểm soát quyền lực. Tuy nhiên, sự phân quyền và kiểm soát quyền lực nhà nước ở mỗi nước lại được vận dụng và thực hiện với những nét khác biệt để phù hợp với đặc điểm văn hoá, truyền thống lịch sử, truyền thống và trình độ dân chủ, tình hình và điều kiện cụ thể của mỗi nước.

Sự phân quyền ở Mỹ là theo trường phái *triệt để và cứng rắn*. Chính thể của Mỹ là chính thể Cộng hoà Tổng thống với vị trí đứng đầu hành pháp là Tổng thống - người chịu trách nhiệm trước nhân dân về hoạt động hành pháp; Giúp việc cho Tổng thống và chịu trách nhiệm trước Tổng thống là các thư kí Nhà nước- Bộ trưởng. Mối quan hệ giữa lập pháp, hành pháp và tư pháp ở Mỹ được phân lập rành mạch, rõ ràng. Bộ máy nhà nước hình thành cơ chế kiểm chế - đối trọng giữa các nhánh lập pháp, hành pháp, tư pháp. Tuy nhiên, khi vận hành quyền lực trên thực tế, vai trò của hành pháp thường có khả năng lấn át các nhánh quyền khác. Chính vì thế, để phòng ngừa khả năng này, Hiến pháp Mỹ quy định: Thẩm quyền của Tổng thống có quyền không công bố đạo luật của Nghị viện; Ngược lại, Nghị viện lại có quyền không thông qua chính sách của Tổng thống; Thượng viện cũng có quyền điều trần Tổng thống.

Chính thể nước Pháp là sự kết hợp giữa chính thể Nghị viện và Cộng hoà Tổng thống với sự có mặt của cả Tổng thống và Chính phủ trong việc thực hành quyền hành pháp.

Sự phân quyền ở Pháp tỏ ra mềm dẻo và linh hoạt hơn. Tổng thống Pháp giữ vai trò như một trọng tài điều phối sự vận hành của cả bộ máy nhà nước cũng như của cả nền chính trị đất nước. Tổng thống đứng đầu hành pháp, Thủ tướng điều hành chính phủ và phải chịu trách nhiệm trước Tổng thống và Hạ viện (Quốc hội). Tổng thống có quyền giải tán Hạ viện; Ngược lại, Hạ viện lại có quyền không thông qua ngân sách và các chính sách của Tổng thống. Xét về thẩm quyền này, chúng ta thấy Tổng thống Pháp có quyền lớn hơn Tổng thống Mỹ. Luồng đầu chế là sự kiểm soát quyền lực ngay trong nhánh hành pháp ở Pháp. Đây chính là sự chia sẻ quyền lực giữa Tổng thống và Thủ tướng, làm cho nhánh hành pháp có khả năng tự kiểm soát quyền lực. Khả năng này còn lớn hơn khi xảy ra tình huống chính trị khá thú vị mà giới học giả chính trị thường gọi là “thời kỳ cùng chung sống” hay “cộng sinh” khi Tổng thống và Thủ tướng không cùng một đảng. Thực tiễn chính trị ở Pháp đã chứng kiến nhiều giai đoạn như vậy, gần đây nhất là cuộc chung sống giữa Tổng thống Jacques Chirac - thủ lĩnh của đảng Tập hợp vì nền Cộng hòa và Lionel Jospin - thủ lĩnh của đảng Xã hội.

Nước Anh lại có sự hiện diện của nhà vua (Nữ hoàng) với ý nghĩa tượng trưng hơn là thực quyền. Chính thể của nước Anh là chính thể Quân chủ Đại nghị. Đứng đầu hành pháp là Thủ tướng- Chủ tịch đảng chiếm đa số trong Hạ viện Anh do Nữ hoàng bổ nhiệm. (Nữ hoàng có quyền bổ nhiệm Thủ tướng, nhưng chỉ được bổ nhiệm Chủ tịch

đang chiếm đa số trong Hạ viện, đây cũng biểu hiện tính chất tượng trưng của Nữ hoàng). Chính phủ bao gồm Thủ tướng và các bộ trưởng đứng đầu các bộ. Đặc điểm của cách tổ chức chính phủ ở Anh đó là có sự hiện diện của nội các Anh với thành viên là Thủ tướng, các Phó Thủ tướng và một số bộ trưởng quan trọng như Ngoại giao, Quốc phòng, Chánh văn phòng Nội các. Thủ tướng Anh có quyền lực rất lớn và nắm toàn bộ hệ thống hành pháp của nước Anh. Nước Anh cũng chính là tiêu biểu cho chế độ Thủ tướng chế.

Như vậy, trong cách thức tổ chức bộ máy nhà nước nói chung và tổ chức cơ quan hành pháp nói riêng, chúng ta đã thấy ở ba nước Anh, Pháp, Mỹ đã có những nét khác biệt rõ rệt. Nếu như Mỹ tiêu biểu cho Tổng thống chế, Anh là tiêu biểu cho Thủ tướng chế thì nước Pháp lại có sự chia sẻ quyền lực giữa Tổng thống và Thủ tướng và tiêu biểu cho Lương đầu chế.

Dù ở các mức độ khác nhau, nhưng ở cả ba nước Anh, Pháp, Mỹ sự phân chia quyền lực và kiểm chế đối trọng giữa các nhánh quyền lực lập pháp, hành pháp, tư pháp trở thành nguyên tắc trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Dùng quyền lực để kiểm soát quyền lực, ngăn chặn bất cứ cơ quan nào nắm giữ độc quyền. Kiểm chế và đối trọng là tập hợp các nguyên tắc cho phép 3 nhánh của quyền lực nhà nước kiểm chế lẫn nhau, kiểm chế khả năng kiểm soát của nhánh này đối với nhánh khác. Điều này tạo

ra sự cân bằng và đối trọng quyền lực. Nó như công cụ pháp lý để mỗi nhánh quyền lực bảo vệ sự can thiệp, sự lấn át giữa các cơ quan. Và thực tế, đây là cách tổ chức và vận hành có hiệu quả, đạt mục tiêu của bộ máy nhà nước và của cả hệ thống chính trị.

Cả 3 nước đều tồn tại cơ chế kiểm soát quyền lực hiệu quả. Cho dù tên gọi có thể khác nhau, nhưng nói chung ở đó đều có các cơ quan có thể luận tội Tổng thống và người đứng đầu hành pháp, nếu họ vi phạm pháp luật. Toà án Hiến pháp Mỹ có thẩm quyền buộc Tổng thống Mỹ phải trực tiếp điều trần trước Toà án Hiến pháp và Thượng viện. Có thể nói, sự hiện diện của cơ quan bảo hiến (cho dù tên gọi và thẩm quyền có thể khác nhau) đã trở nên vô cùng cần thiết trong cơ chế kiểm soát quyền lực ở các nước này. Tòa án Hiến pháp có thẩm quyền xét xử và đưa ra kết luận những hành vi vi hiến, tức là những hành vi không đúng thẩm quyền, vi phạm sự uỷ quyền. Với truyền thống coi trọng pháp luật và hiến pháp thì rõ ràng cơ chế này tỏ ra rất hiệu quả trong việc kiểm soát quyền lực. Tòa án Hiến pháp có thẩm quyền xét xử tất cả những hành vi vi phạm hiến pháp, cho dù hành vi đó do ai, cơ quan nào thì cũng bị xét xử theo đúng quy định của pháp luật. ở Pháp, cơ chế bảo hiến lại có những nét đặc thù so với ở Anh và Mỹ. Hội đồng Bảo hiến gồm 9 thành viên, hầu hết là các cựu Tổng thống và những chính trị gia uy tín và có kinh nghiệm thực tiễn chính trị cao. Tổng thống Pháp có quyền bổ nhiệm 3 thành viên, Chủ tịch Thượng viện bổ nhiệm 3 thành viên và 3 thành viên còn lại do Chủ tịch Hạ viện bổ

nhệm. Chủ tịch Hội đồng Bảo hiến do Tổng thống Pháp bổ nhiệm trong số các thành viên của Hội đồng Bảo hiến. Thực chất tên gọi của cơ quan này là Hội đồng Hiến pháp, nhưng vì chức năng của nó cơ bản là bảo vệ hiến pháp, do đó giới chính trị thường gọi là Hội đồng Bảo hiến. Chức năng cơ bản của Hội đồng Bảo hiến ở Pháp là “*gác cổng*”, tức là xem xét tính hợp hiến của các văn bản luật trước khi ban hành. Điều này nhằm hạn chế tối đa hậu quả của các hành vi vi hiến. Nó cũng chính là cơ quan giám sát tính hợp hiến trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan quyền lực nhà nước. Lý do tồn tại Hội đồng Bảo hiến ở Pháp được các nhà lập pháp của Pháp căn cứ trên hai lý do cơ bản sau: *Thứ nhất*, là đảm bảo tính tối thượng của Hiến pháp và pháp luật; *Thứ hai*, là ngăn cản sự can thiệp của nhánh quyền tư pháp và đặc biệt là của nhánh lập pháp vào quá trình thực thi quyền lực nhà nước và quá trình thực hiện Hiến pháp và pháp luật.

Nghị viện của cả 3 nước này đều được tổ chức và hoạt động theo cơ cấu hai viện: Thượng viện và Hạ viện. Tuy nhiên, ở mỗi nước cũng có sự chia sẻ quyền lực khác nhau giữa Thượng viện và Hạ viện. Mối quan hệ giữa nhánh lập pháp, cụ thể là của Nghị viện đối với các nhánh quyền hành pháp và tư pháp ở mỗi nước cũng có những điểm khác biệt. Điều này phụ thuộc vào phương thức tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước ở mỗi nước, phù hợp với hoàn cảnh lịch sử và điều kiện kinh tế của mỗi nước. Tuy nhiên điểm mấu chốt cho sự tồn tại của Nghị viện

theo cơ cấu hai viện ở cả Anh, Pháp, Mỹ là đều nhằm tạo ra một cơ chế làm luật chặt chẽ và đặc biệt là khả năng kiểm soát quyền lực của lập pháp với các nhánh quyền còn lại là hành pháp và tư pháp. Giải thích cho việc tồn tại cơ chế hai viện của lập pháp có nhiều lý do, nhưng quan trọng nhất là nó thỏa mãn những điều kiện nhất định của ba nước này. Cơ chế hai viện làm cho quá trình làm luật chặt chẽ hơn, khắc phục được những khiếm khuyết của quy trình lập pháp, thỏa mãn được lợi ích của nhiều đảng phái và tầng lớp trong xã hội. Cơ chế hai viện cũng tạo ra khả năng tự kiểm soát của quyền lập pháp. Thượng viện và Hạ viện dường như là cơ chế giám sát nhau, bổ sung nhau và tạo ra sức mạnh để kiểm soát các nhánh quyền còn lại. Tương quan chính trị giữa hai viện ở mỗi nước là có sự khác nhau. Nó phụ thuộc vào lịch sử ra đời, sự quy định pháp lý, khả năng thực quyền của mỗi Viện. Mặc dù có sự khác nhau về tương quan giữa hai Viện, nhưng điểm mấu chốt là ở cả ba nước này Hạ viện bao giờ cũng giữ một vị trí và vai trò quan trọng hơn. Nói một cách khác, khả năng quyết định của Hạ viện là luôn cao hơn Thượng viện. Điều này là rất hợp lý và phù hợp với nguyên tắc chính trị về sự uỷ quyền và nhận sự uỷ quyền. Hạ viện hay còn gọi là Viện Dân biểu là do nhân dân toàn quốc bầu ra, nhận sự uỷ quyền trực tiếp từ nhân dân, do vậy phải là cơ quan có thực quyền hơn so với Thượng viện nhận sự uỷ quyền gián tiếp.

Hơn nữa Thượng viện được xem là cơ quan đại diện cho quyền lực nhà nước ở trung ương, còn Hạ viện là đại diện cho quyền lực của nhân dân.

Nếu như ở Mỹ có sự cân bằng quyền lực giữa Thượng viện và Hạ viện, thì ở Anh và Pháp, Hạ viện có vai trò quan trọng và thực quyền hơn. Điều này có nhiều nguyên nhân, song nguyên nhân cơ bản là Hạ viện do toàn dân bầu ra và đại diện cho quyền lực của nhân dân. Cách thức tổ chức Nghị viện theo cơ cấu hai viện có lợi thế là quá trình làm luật chặt chẽ hơn, đại diện được lợi ích của các giai cấp, tầng lớp nhân dân, đại diện được cho cả lợi ích của nhà nước và của toàn dân. Khi thông qua các chính sách làm cơ sở cho hành pháp thực thi thì các chính sách đó sẽ được xem xét hết sức kỹ lưỡng. Tuy nhiên, vì hoạt động theo cơ cấu hai viện, cho nên quá trình thông qua luật và thông qua các chính sách lại diễn ra chậm chạp và nhiều khi gây cản trở cho hành pháp. Trong trường hợp đại diện ở Thượng viện và Hạ viện lại là các đảng khác nhau thì cơ chế hai viện lại là điều kiện để các đảng gia tăng sức mạnh và bảo vệ quyền lợi của đảng mình hoặc nhóm xã hội mà đảng đó đại diện.

5. Hệ thống chính trị được xây dựng và tồn tại dựa trên xã hội công dân

Hệ thống chính trị của cả Anh, Pháp, Mỹ đều được xây dựng trên cơ sở xã hội công dân. Xã hội công dân trở thành cơ sở chính trị của hệ thống chính trị nói chung và

của nhà nước pháp quyền nói riêng. Cùng với sự phát triển và khẳng định của những giá trị dân chủ tiến bộ, xã hội công dân từng bước được định hình và khẳng định trong nền chính trị của các nước này. Các quyền con người, quyền công dân được ghi nhận và bảo vệ bởi pháp luật.

Mặc dù vậy, sự biểu hiện và hình thức hoạt động của xã hội công dân ở mỗi nước lại có những nét đặc thù. Ở Anh và Mỹ, hình thức biểu hiện chủ yếu của xã hội công dân là các nhóm lợi ích hay các nhóm áp lực, đại diện quyền lợi của từng nhóm người nhất định trong xã hội.

Các nhóm lợi ích là lực lượng có vai trò quan trọng trên chính trường. Những người soạn thảo Hiến pháp thừa nhận sự tồn tại của nhiều lợi ích khác nhau trong xã hội, nhưng không thừa nhận vai trò của những nhóm lợi ích ấy trong việc điều hành đất nước. Các nhóm áp lực đàm phán trực tiếp với các bộ trưởng về các vấn đề cần nêu; thường là các vấn đề cụ thể được bàn bạc, rút ra qua các nhóm, các bộ trưởng và công chức, sau đó mới được trình lên Nghị viện. Các nhóm áp lực ở Mỹ thường tìm cách vận động, tác động tới Nghị viện hoặc các thành viên Nghị viện; trong khi ở Anh, những cuộc vận động như thế được coi là không bình thường.

Ở Mỹ, hoạt động chính của các nhóm lợi ích là vận động hành lang với mục đích gây áp lực lên Chính phủ để Chính phủ hoạt động theo ý muốn của họ. Vận động hành lang do vậy cũng là một cơ chế để chuyển hoá quyền lực. Không có gì sai nếu gọi các

nhóm lợi ích là "Nghị viện thứ 3" của nước Mỹ, là hình thức bổ sung cho quyền đại diện của người dân thông qua các nghị sĩ trong Quốc hội.

ở Pháp, vai trò của các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức phi chính phủ, nghiệp đoàn, các tổ chức tư vấn phản biện,... được đề cao. Công dân có tiếng nói rất quyết định và trực tiếp đến các quyết sách chính trị của nhà nước, ví dụ như trưng cầu ý dân (cuộc trưng cầu ý dân về việc tham gia Hiến pháp Châu Âu). Các tổ chức phi chính phủ có tiếng nói rất quan trọng trong đời sống chính trị Pháp, ví dụ, các tổ chức bảo vệ quyền con người, quyền công dân, các phong trào dân chủ. Mặc dù những lời phản biện của các tổ chức này không có ý nghĩa bắt buộc như những phán quyết của tòa án, nhưng chúng lại có ý nghĩa rất lớn đối với công luận. Nếu một cơ quan hay một vị quan chức bị các tổ chức này nhận định là vi phạm quyền con người thì cơ quan đó phải điều trần, cá nhân sẽ bị cách chức.

Đây chính là những biểu hiện rất sinh động cho việc hình thành và phát triển của xã hội công dân ở các nước Anh, Pháp, Mỹ.

6. Sự độc lập của nhánh quyền tư pháp (hệ thống tòa án)

Các cơ quan tư pháp ở các nước này đều tồn tại dựa trên nguyên tắc độc lập và không bị chi phối bởi các đảng phái, tuân thủ hiến pháp và pháp luật, hay còn gọi là nguyên tắc phi chính trị của đội ngũ thẩm phán. Có thể cách thức tổ chức có sự khác nhau, nhưng nhìn chung nguyên tắc độc lập của tòa án là

nguyên tắc sống còn của nền tư pháp của cả ba nước Anh, Pháp, Mỹ. ở Anh, sự độc lập của tư pháp đối với sự kiểm soát và can thiệp chính trị là nguyên tắc căn bản của Hiến pháp Anh. Các thẩm phán không thể là thành viên của đảng đa số; Nghị sĩ muốn trở thành thẩm phán thì phải từ bỏ vị trí ở Hạ viện; Lương thẩm phán được trả cao và cố định từ quỹ quốc gia (ít khi bị thay đổi). Các thẩm phán cao cấp được bảo đảm về nhiệm kỳ; Họ chỉ bị sa thải khi cả Thượng và Hạ viện đề xuất thông qua sự chấp thuận của Nữ hoàng. Yếu tố bảo đảm cuối cùng là các thẩm phán (ít nhất về hình thức) được bổ nhiệm và thăng tiến trên cơ sở chuyên môn hơn là cơ sở chính trị.

Ở Pháp, chánh án Tòa án Tối cao và thẩm phán được bầu và có nhiệm kỳ suốt đời nếu không vi phạm hiến pháp và pháp luật. Hệ thống tòa án được tổ chức và vận hành theo ngành dọc từ trung ương xuống các địa phương, hoạt động độc lập với nhau; Tòa án cấp dưới không phụ thuộc tòa án cấp trên mà chỉ tuân thủ Hiến pháp và pháp luật. Cách tổ chức và vận hành này tạo ra sự độc lập, và do đó bảo đảm tính khách quan, trung thực trong việc thực hiện thẩm quyền của các cơ quan tư pháp, các công chức nhà nước. Hiến pháp, luật pháp là cơ sở pháp lí của tổ chức và vận hành của các cơ quan này; tránh được tình trạng chi phối bởi các thế lực bên trên về nhiều các quan hệ khác.

Sự độc lập của tòa án còn được thể hiện ngay chính trong hệ thống. Mặc dù được tổ chức từ trên xuống dưới, nhưng không có

ngĩa toà án cấp dưới là bộ phận của toà án cấp trên. Khi hoạt động, các toà án cấp dưới chỉ tuân thủ Hiến pháp và pháp luật, căn cứ theo thẩm quyền của mình đã được pháp luật quy định. Điều này thể hiện nét đặc thù của nhánh quyền tư pháp so với hệ thống hành chính nhà nước.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Marcel Prelot và Georges Lescuyer, *Lịch sử các tư tưởng chính trị*, Nxb Dalloz, Paris, 1975 (Bản dịch từ nguyên bản tiếng Pháp của Viện Khoa học Chính trị - Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh).
2. J.J.Rousseau, *Bàn về Khế ước xã hội*, Nxb. Lý luận Chính trị, Hà Nội, 2004.
3. S.L. Montesquieu, *Tinh thần pháp luật*, Nxb. Lý luận Chính trị, Hà Nội, 2004.
4. Vũ Hồng Anh, *Tổ chức và hoạt động của một số chính phủ ở một số nước trên thế giới*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1997.
5. Vũ Hồng Anh, *Chế độ bầu cử của một số nước trên thế giới*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1997.
6. Vũ Hồng Anh (2001), *Tổ chức và hoạt động của Nghị viện một số nước trên thế giới*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội
7. Nguyễn Đăng Dung, *Một số vấn đề về Hiến pháp và bộ máy nhà nước*, Nxb Giao thông vận tải, Hà Nội, 2001.
8. Đoàn Trọng Truyến, *Nhà nước và tổ chức hành pháp của các nước tư bản*, Nxb. Khoa học và kỹ thuật, Hà Nội, 1993.
9. Ngô Đức Tính, *Một số đảng chính trị trên thế giới*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2001.
10. Nguyễn Thu Phương, *Bầu cử Tổng thống Pháp: Chuyện cũ mà như mới*, Tạp chí Nghiên cứu Châu Âu, số 5, 2002.
11. Vũ Đăng Hình, *Hệ thống chính trị Mỹ*, Nxb. Khoa học Xã hội, H.2001.
12. Kỷ yếu Đề tài nhánh số 5 thuộc Đề tài KX 10-10 (2005).
13. Ngô Huy Đức, *Hệ thống chính trị một số nét chính tại Tây Âu*, Kỷ yếu đề tài: Chính trị học so sánh, Viện Khoa học chính trị, Hà Nội, 1997.
14. Hồ Văn Thông(1998), *Hệ thống chính trị các nước tư bản phát triển hiện nay*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
15. Yves Meny, *Chính trị so sánh - về các nền dân chủ Đức, Mỹ, Pháp, Anh, Ý*, NXB Montchrestien, 1991 (Bản dịch của Viện Khoa học Chính trị- Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh).
16. Dahl, R. *A Preface to Democratic Theory*, The University of Chicago Press.
17. Dennis Kavanagh, *British Politics*, Oxford University Press, 1998
18. Pierre Pactet, *Institution politiques Droit constitutionnel*, Maison Masson, 1994
19. Dmitri Georges Lavroff, *Le Droit constitutionnel de la Cinquieme republique*, DaLLoz, 1999.
20. Daniel – Louis Seiler, *Les partis politiques*, Armand Colin, 2000.