

NHỮNG YẾU TỐ CHI PHỐI SỰ ỔN ĐỊNH CỦA CHÍNH PHỦ TRONG CHẾ ĐỘ ĐẠI NGHỊ

*Nguyễn Hoàng Anh**

1. Tầm quan trọng của một Chính phủ ổn định

Trong lịch sử, chế độ đại nghị xuất hiện như "một loại hình tổ chức nhà nước dân chủ, văn minh của nhân loại"¹, bởi lẽ với tính chất đại diện được đẩy tới mức cao nhất, nhân dân có thể thực hiện một cách tốt nhất quyền lực của mình. Trong chế độ này, nguyên tắc "chịu trách nhiệm của chính phủ là nhân tố cốt lõi của nó", và "vấn đề quan trọng đặt ra là phải làm thế nào để kết hợp một cách chính xác giữa nguyên tắc trách nhiệm của chính phủ và sự ổn định của chính phủ", bởi lẽ "chính thể đại nghị cần sự ổn định của chính, phủ"².

Tầm quan trọng của chính phủ ổn định là không thể bàn cãi chính phủ ổn định đồng nghĩa với sự giảm thiểu nguy cơ khủng hoảng của chính thể. Bởi lẽ đó, sau chiến tranh thế giới lần thứ hai, xu hướng nổi bật của quá trình cải cách, hợp lý hoá chính thể đại nghị của đại đa số các quốc gia châu Âu là kiến tạo những điều kiện cần thiết cho sự xuất hiện của một chính phủ ổn định. Đó là bài học quý báu rút ra từ kinh nghiệm của một loạt các cuộc khủng hoảng chính trị, điển hình ở các nước Đức, Italia, Tây Ban Nha và hầu khắp các quốc gia Trung Âu, thời kỳ mà khái niệm "chính thể đại nghị" hầu như đã trở thành đồng nghĩa với "sự bất ổn định".

Những nỗ lực của các quốc gia này nhằm thực hiện mục tiêu trên đã đem lại những kết quả khác nhau tùy theo tình hình cụ thể của từng nước.

2. Khái niệm "chính phủ đa số" và mối quan hệ với "chính phủ ổn định"

Trước hết, ta hãy xem xét bản chất của Chính phủ. Như một quy luật chung, trong chính thể đại nghị, Chính phủ được tạo lập từ đảng phái chính trị nào chiếm được số lượng đại biểu lớn nhất trong Hạ viện. Đây cũng là nguyên tắc cơ bản về tổ chức quyền lực nhà nước trong chính thể đại nghị, bởi từ Nghị viện sẽ lập ra Chính phủ.

Chính phủ đa số là chính phủ được lập nên bởi đảng chiếm đa số phiếu trong Hạ viện. Ngược lại, một chính phủ được coi là *chính phủ thiểu số* khi không có đảng nào (trong Chính phủ) chiếm được đa số ghế trong nghị viện.

Đảng nào giành được nhiều ghế hơn trong Nghị viện sẽ lập nên chính phủ liên minh, với sự giúp đỡ của một số đảng khác hoặc của một số nghị sĩ ở các đảng khác.

Thông thường, một chính phủ đa số sẽ là chính phủ ổn định, bởi lúc này, mối quan hệ giữa Nghị viện và chính phủ khá là hài hoà, ăn nhập, bởi chúng cùng một đảng. Hoặc nếu không có được chính phủ đa số, chí ít ra, trong chính phủ liên minh, thì sự liên minh phải rất ổn định, có nghĩa là giữa các đảng phái chính trị đã tồn tại một thoả thuận chung từ lâu, và rất xác định. Ngược lại, chính phủ thiểu số hoặc chính phủ liên minh không ổn định thường đi đôi với sự bất ổn định, vì mối liên hệ giữa các đảng phái trong các thiết chế quyền lực nhà nước tối cao, ở đây được biểu hiện cụ thể thông qua quan hệ giữa Nghị viện và chính phủ, thường không ăn khớp và chặt chẽ. Nguy cơ giải tán chính phủ, khủng hoảng chính trị có tính thường trực trong tình huống này.

Về chính phủ thiểu số (không có đảng phái nào trong Chính phủ chiếm được đa số ghế trong Nghị viện): mô hình này không

* Thạc sỹ Luật học, Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội

¹ PGS. TS. Nguyễn Đăng Dung. Luật Hiến pháp đối chiếu, Nxb TP Hồ Chí Minh, tr.8

² Rene Capitant, La reforme du parlementarisme, Paris, Sirey, 1934, tr. 37.

hay thấy, vì đương nhiên nó trái ngược lại với bản chất của chính thể đại nghị, nơi mà cơ cấu đảng phái trong Nghị viện và Chính phủ thường phải là thống nhất. Có hai khả năng để xuất hiện tình huống này:

- Hoặc nó chỉ xuất hiện như một *mô hình tạm thời*, có tính giao thời, "formule d'attente", làm bước đệm cho sự ra đời của một liên minh hoặc thậm chí của một chính phủ đa số thuần nhất. Ví dụ, mô hình này có thể xuất hiện trong các quốc gia có chính phủ đa số thuần nhất kiểu Anh, nơi mà sự liên minh được coi là bất thường, trừ khi có khủng hoảng chính trị, khi các đảng phái lớn đang khủng hoảng và một đảng thứ yếu nào đó tạm thời giữ vai trò lãnh đạo trong chính phủ. Một Chính phủ thiểu số đã từng được thiết lập ở Anh bởi R. Mac Donald sau bầu cử tháng 11/1923, và bởi H. Wilson sau bầu cử tháng 2/1974. Thông thường, số phận của chúng sau đó được kết thúc bởi bỏ phiếu bất tín nhiệm chống lại chính phủ bởi Nghị viện, và tiếp theo đó là giải tán chính phủ.

Ngoài ra, chính phủ thiểu số còn có thể gặp trong trạng thái liên minh. Ví dụ ở Phần Lan và Bồ Đào Nha, chính phủ thiểu số xuất hiện như mô hình tạm thời trước tổng tuyển cử. Rộng hơn, ở Italia, chính phủ thiểu số được coi như một mô hình thường xuyên cầu viện tới, cho vô số tình huống khác nhau, thậm chí cả trong tình thế tạm hoãn bầu cử, để tránh một mùa hè quá nóng.

Tuy nhiên, chính phủ thiểu số trong các nước Scandinave lại không nằm trong mô hình nói trên. Ở những quốc gia này, chính phủ thiểu số, trái lệ thường, khá ổn định chứ không phải đơn thuần là một giải pháp tình thế. Điều này được lý giải bởi sự vắng mặt của chế độ bỏ phiếu tín nhiệm của nghị viện đối với chính phủ ngay trước khi chính phủ bước vào hoạt động³, điều đồng nghĩa với sự

tồn tại có thể chấp nhận được của một chính phủ thiểu số trong chế độ nghị viện. Ở những nước này, mô hình chính phủ thiểu số được cấu viện thường xuyên bởi các Đảng xã hội - dân chủ, vốn giữ vai trò trụ cột trong đời sống chính trị của đất nước, khi thực hành kỹ thuật đa số luân phiên: giữa hai giai đoạn của chính phủ đa số cầm đầu bởi các đảng này, có thể cho phép sự tồn tại của một chính phủ thiểu số. Theo một số tác giả, đây là một giải pháp khá thực dụng, nó cho phép sự hoạt động liên tục, hiệu quả và độc lập của các chính phủ ở các quốc gia này.

3. Những nhân tố chi phối sự ổn định của chính phủ

a, Vai trò của các đảng phái chính trị

Đây là nhân tố chính trị cực kỳ quan trọng, có thể coi là nhân tố quyết định ảnh hưởng tới sự ổn định hay không của chính phủ.

Có thể nhận thấy một cách dễ dàng rằng một chính phủ ổn định thường xuất hiện trong các tình huống như sau:

- Trong hệ thống lưỡng đảng: Đây là tình huống trong một quốc gia có hai đảng thay phiên nhau cầm quyền⁴, điển hình trong nhà nước Anh, Canada, Australia và New Zéland.

Trong những quốc gia này, hệ thống hai đảng, kết hợp với nguyên tắc bầu cử đa số tương đối một vòng, đương nhiên sẽ dẫn tới sự ra đời của một nghị viện đa số thuần túy; bởi lẽ những người trúng cử chỉ cần đa số phiếu chứ không cần quá bán tuyệt đối. Đảng đa số trong nghị viện sẽ đứng ra thành lập chính phủ, và thông thường bổ nhiệm người lãnh đạo của đảng thắng cử làm người đứng đầu chính phủ. Chính phủ đa số ra đời từ đó.

- Trong hệ thống đa đảng: Đây là tình huống một quốc gia có nhiều đảng phái cùng tồn tại. Thông thường, ở các quốc gia này sẽ xuất hiện chính phủ liên hiệp, vì khó có thể

³ Sự tín nhiệm của Nghị viện đối với Chính phủ ở đây thể hiện bằng hành vi bỏ phiếu tín nhiệm của Nghị viện đối với đường lối, cương lĩnh hành động của Chính phủ ngay trong phiên họp đầu tiên, khi mà Chính phủ mới vừa thành lập tuyên bố trước Nghị viện về đường lối, chương trình hành động của mình.

Tuy nhiên điều này không bắt buộc đối với tất cả các quốc gia, thông thường các nước Scandinave không quy định hành vi này.

⁴ PGS.TS. Nguyễn Đăng Dung, sdd, tr. 58.

có khả năng một đảng chiếm được đa số trong nghị viện. Tuy nhiên, chúng ta vẫn có thể bắt gặp một nghị viện và chính phủ đa số trong trường hợp sau: Đa đảng, nhưng có một đảng đóng vai trò trụ cột (Parti pivot). Trong trường hợp này, sau bầu cử, đảng này thông thường có đa số phiếu trong nghị viện và do đó, đứng ra thành lập chính phủ - với đa số thành viên của đảng mình. Ấn độ là ví dụ điển hình cho trường hợp này.

- Bên cạnh đó, xuất hiện hai tình huống tương tự, có nghĩa là *chính phủ gần đạt tới đa số* - trong các trường hợp sau:

+ Khi một đảng trong chính phủ chỉ thiếu vài ghế để đạt tới đa số tuyệt đối trong nghị viện. Thông thường, đây là đảng chiếm vai trò nổi trội trong quốc gia, tuy nhiên vì lý do nào đó, kết quả bầu cử không đem đến đa số phiếu cho nó trong nghị viện, mà chỉ gần đạt tới đa số. Ai-len, với tình thế của đảng Fianna Fail là một ví dụ điển hình, hoặc ở Canada, tình thế này cũng đã xuất hiện trong giai đoạn suy yếu của hệ thống lưỡng đảng. Trường hợp này có thể coi như trường hợp của chính phủ đa số nói trên.

+ Trường hợp thứ hai: Đảng cầm quyền trong chính phủ, không chiếm được đa số hay xấp xỉ đa số trong nghị viện, Tuy nhiên, nhờ có sự hậu thuẫn từ bên ngoài của một đảng khác, nó có thể gần đạt tới đa số trong nghị viện. Ví dụ tiêu biểu cho tình huống này là Thụy Điển với Đảng Cộng sản mà sự ủng hộ đạt được nhờ Đảng Dân chủ - Xã hội thiếu số nhằm liên kết chống lại các đảng tư sản. Hoặc như một ngoại lệ, đó là tình huống của Đảng Lao động của M. Callaghan, vốn đã không còn là đa số, đã giành được sự ủng hộ của Đảng Tự do, để tăng cường sự ảnh hưởng - ở Anh trong những năm 70.

- Tuy nhiên, tình huống phổ biến nhất là một chính phủ liên minh đa số, có nghĩa là chính phủ coi như đạt được đa số ghế trong nghị viện nhờ liên minh giữa một số đảng phái chính trị. Nguyên nhân là do tình huống này phù hợp nhất với xu hướng phổ biến trong nhiều nước, đó là tình thế đa đảng.

Ví dụ:

+ Trong hệ thống đa đảng, với một đảng đóng vai trò chủ đạo. Nếu thông qua bầu cử, đảng này không có được đa số ghế trong nghị viện, tất yếu dẫn đến sự liên minh với một số các đảng phái khác để giúp đảng cầm quyền trong chính phủ có thể giữ được vai trò chủ đạo trong nghị viện, nhờ đó mà kiểm soát được quyền lực chính trị. Tiêu biểu cho tình huống này là Ấn Độ, trong giai đoạn từ 1977- 1979, rồi từ 1989- 1991, hoặc sự liên minh chống lại PLD ở Nhật bản từ 1993- 1994, trong giai đoạn của chính phủ Hosokava.

+ Nếu trong một hệ thống đa đảng nhưng không có đảng nào giữ vai trò chủ đạo, có thể tồn tại tình huống Chính phủ liên minh giữa hai nhóm đối lập để có thể khống chế trong Nghị viện. Ví dụ ở Ixrael với liên minh của khối tả (do Đảng Lao động làm nòng cốt) hoặc có lúc là liên minh khối hữu (do Đảng Likoud làm nòng cốt). Đôi khi sự xuất hiện của một đảng thứ ba có thể làm phức tạp hóa cuộc chơi và dẫn đến những hình thức thoả hiệp, ví dụ như Đảng Tôn giáo ở Ixrael.

Những liên minh này có thể dưới dạng đã định sẵn, có nghĩa là nó đã được quyết định từ trước bầu cử nghị viện, do những thoả thuận tiền bầu cử giữa các đảng phái. Nhưng cũng có khi đó là liên minh "ngỏ", có nghĩa là trước bầu cử, giữa các đảng chưa có một sự thoả thuận trước nào, sau khi có kết quả bầu cử, sự liên minh mới được hình thành.

Trong trường hợp thứ hai (liên minh ngỏ), đương nhiên giống như trường hợp đầu, các đảng phái vẫn luôn giữ vai trò quyết định trong sự hình thành liên minh và thành lập chính phủ. Tuy nhiên, ở đây, các cơ quan nhà nước, mà đầu tiên là Nguyên thủ quốc gia, có thể giữ vai trò nhất định trong việc thành lập Chính phủ: trong tình cảnh mà sự thoả thuận giữa các đảng chưa đạt được, trong trường hợp này, Nguyên thủ quốc gia thường đứng ra giữ vai trò trung gian: thông

qua hỏi ý kiến của thủ lĩnh các đảng và các nhóm chính trị để kiến nghị về việc thiết lập một liên minh trong tương lai. Một ứng cử viên của chức thủ tướng được đề cử, và sau đó sẽ tiếp tục đứng ra thành lập nội các. Mô hình này thường hay gặp ở Bỉ và Hà lan, nơi tồn tại hệ thống đa đảng, không có đảng nào thực sự nổi trội hơn và mối quan hệ giữa chúng thường là lỏng lẻo.

Tương tự, trong tình huống này, Nghị viện thực sự có vai trò nhất định trong việc thành lập chính phủ (theo đúng nghĩa đen của nó, chứ không chỉ là trò chơi trá hình của các đảng phái). Nói cách khác, liên minh trong chính phủ phản ánh chính xác liên minh giữa các phe nhóm trong Nghị viện.

Tóm lại: *Chính phủ đa số, hoặc một chính phủ ổn định được quyết định bởi cấu trúc chính trị của một quốc gia.*

Thông thường, trong hệ thống lưỡng đảng được cấu trúc một cách chặt chẽ, hiếm khi xảy ra khủng hoảng chính phủ. Mô hình của các nước theo kiểu Anh là một điển hình. Xét về sâu xa, cơ chế trách nhiệm của chính phủ được quyết định bởi yếu tố đảng phái và bầu cử chứ không phải do Nghị viện: Sự bất tín nhiệm chính phủ thực hiện bởi Nghị viện chỉ có thể diễn ra trong trường hợp thoả thuận bình thường giữa hai đảng bị phá vỡ.

Cũng như vậy, trong hệ thống đa đảng nhưng có khuynh hướng lưỡng tính, có nghĩa là có xu hướng hình thành và tồn tại một cách ổn định hai liên minh đối lập nhau, có thể xuất hiện những chính phủ đa số do liên minh đảng phái tạo thành. Bởi sự liên minh giữa các đảng là ổn định, sự tồn tại của Chính phủ ở đây cũng tương đối ổn định.

Trái ngược lại, trong hệ thống đa đảng mà không có khuynh hướng lưỡng cực, khủng hoảng chính phủ thường xuyên xảy ra. Nguyên nhân là do rất ít khả năng tạo lập được chính phủ đa số thuần nhất ở những quốc gia này, và nếu có, đó chỉ là chính phủ đa số do liên minh, tuy nhiên những liên

minh này thường khá lỏng lẻo, vì không có định hình từ trước bầu cử, liên minh thông thường là tự phát giữa các đảng phái, chứ không có sự ràng buộc rõ nét trước tập thể cử tri.

Có thể nhìn rộng hơn một chút: vậy nhân tố gì quyết định cơ cấu đảng phái của một quốc gia? Theo Duverger, đó là chế độ bầu cử: bầu cử đa số tương đối một vòng tạo ra chế độ lưỡng đảng, vì theo cơ chế này, bên trúng cử chỉ cần nhiều phiếu hơn chứ không cần quá bán tuyệt đối, và do đó dẫn đến hậu quả là những phe phái thu được ít phiếu hơn phải liên kết lại với nhau để chống lại đảng có số phiếu thuận nhiều hơn. Ngược lại, chế độ bầu cử hai vòng hoặc bầu cử tỷ lệ, thông thường dẫn tới chế độ đa đảng, vì với tỷ lệ cho phép, rất nhiều đảng phái khác nhau đều có thể, ít hay nhiều, có ghế trong nghị viện, và do vậy không cần thiết phải liên kết chống lại một đảng nào đó. Tuy nhiên, chế độ bầu cử chỉ là nguyên nhân mang tính hình thức, sâu xa hơn, cơ cấu đảng phái trong một quốc gia còn phụ thuộc vào nhiều yếu tố khác như hoàn cảnh lịch sử, truyền thống chính trị, văn hoá hay xã hội của quốc gia. Bằng chứng là nhiều nước đã áp dụng chế độ bầu cử đa số tương đối một vòng nhưng vẫn tồn tại đa đảng, như Canada, hoặc ngược lại, có nơi đã từng áp dụng chế độ bầu cử hai vòng, nhưng vẫn chỉ có hệ thống lưỡng đảng, như Vương quốc Bỉ trước đây⁵.

Cũng có thể tổng kết rằng, yếu tố quyết định của chính phủ ổn định là cơ cấu chính trị của quốc gia, các thiết chế nhà nước (các cơ quan nhà nước) chỉ giữ vai trò thứ yếu. Tuy nhiên, tác động vào cơ chế chính trị là điều khó hơn nhiều so với cải cách nhà nước, cải cách pháp luật, và do vậy người ta đã tìm cách tác động vào những thể chế này, để qua đó, dù ít hay nhiều, ngăn cản nguy cơ khủng hoảng chính phủ.

b, *Những yếu tố pháp lý – kỹ thuật*

⁵ Xem Nguyễn Đăng Dung, Sdd. tr. 59

Diễn hình cho những nỗ lực này là Hiến pháp 1958 của nền cộng hoà IV ở Pháp. Rút kinh nghiệm từ thất bại trong quy định của Hiến pháp trước đó (1946), Hiến pháp 1958 đã có những cải cách rất đáng ghi nhận trong mục tiêu tạo lập sự ổn định cho chính phủ.

Trong Hiến pháp 1946, Điều 49 đã quy định một cách khá nghịch lý: một mặt quy định rằng chính phủ chỉ có thể bị đặt câu hỏi bất tín nhiệm nếu có *đa số tuyệt đối* (majorite qualifiee), có nghĩa là đa số tính trên tổng số thành viên Nghị viện (tính theo quân số chính thức chứ không chỉ là số người có mặt tại kỳ họp) tán thành, nhưng mặt khác lại cho phép Nghị viện có thể không chấp thuận một văn kiện của chính phủ chỉ với *đa số thường* (majorite ordinaire). Thế mà một khi văn kiện của chính phủ đệ trình bị từ chối, điều đó đồng nghĩa với việc Nghị viện không còn đặt niềm tin vào chính phủ nữa, và hậu quả đương nhiên là chính phủ bắt buộc phải tự giải tán! Quy định về đa số tuyệt đối nói trên đương nhiên không còn giá trị gì nữa!

Trong Hiến pháp 1958, Điều 49 khoản 3 đã cố gắng tạo lập những điều kiện cho phép có thể giảm bớt khả năng Chính phủ bị lật đổ bởi Nghị viện: Điều 49 quy định như sau:

"Sau khi biểu quyết tại Hội đồng Bộ trưởng, Thủ tướng đặt trước Hạ nghị viện vấn đề tín nhiệm về chương trình hay nếu cần, về chính sách tổng quát. Hạ nghị viện có thể đặt vấn đề trách nhiệm sau khi biểu quyết kiến nghị phê bình; kiến nghị này chỉ có giá trị nếu được phê chuẩn bởi ít nhất 1/10 số hạ nghị sĩ. Phải biểu quyết kiến nghị 48 giờ sau khi kiến nghị được đệ nạp. Chỉ tính những phiếu chấp thuận kiến nghị và kiến nghị có giá trị nếu được chấp thuận bởi đa số dân biểu Hạ nghị viện⁶. Nếu kiến nghị

không được chấp thuận, các Hạ nghị sĩ đã phê chuẩn kiến nghị không có thể đệ nghị kiến nghị mới trong khoá họp đó, trừ trường hợp ấn định trong đoạn sau đây.

Thủ tướng sau khi biểu quyết tại Hội đồng Bộ trưởng có thể đặt vấn đề tín nhiệm trước Hạ nghị viện trong việc biểu quyết một văn kiện. Trong trường hợp này, văn kiện đó được chấp thuận, trừ khi có một kiến nghị phê bình ("motion de censure") được đệ nạp, 24 giờ sau và kiến nghị được chấp thuận theo điều kiện dự trù ở phần trên".

Theo đoạn cuối này, có thể thấy rằng vấn đề bất tín nhiệm chính phủ được đặt ra nếu Hạ viện không chấp thuận một văn kiện của chính phủ, với cách thức và trình tự khó khăn phức tạp hơn nhiều lần: nó chỉ có thể được thực hiện thông qua một "motion de censure" chứ không phải với bất kỳ một hình thức nào khác (ví dụ như câu hỏi chất vấn v.v). Mà một khi đã là "motion de censure", cách thức và trình tự nhằm thực hiện sẽ là khó khăn và phức tạp gấp bội lần những thể thức thông thường khác: phải được nêu ra bởi ít nhất 1/10 số Hạ nghị sĩ, phải biểu quyết sau 48 giờ sau khi đệ trình, phải được thông qua bởi đa số Nghị sĩ tính trên tổng quân số, (chứ không chỉ với *đa số thường* như trong quy định của Hiến pháp 1946), nếu không được thông qua trong thời hạn nghiêm ngặt này thì nó không thể được đệ trình tiếp trong khoá họp đó.

Đây còn gọi là "motion de censure constructive", một cách thức mà nhiều nước trên thế giới đã sử dụng nhằm làm giảm thiểu khả năng đặt vấn đề tín nhiệm chính phủ bởi Nghị viện, bằng cách làm phức tạp hoá trình tự này.

Liệu những cải cách mà Điều 49 khoản 3 của Hiến pháp 1958 có mang lại kết quả

⁶ Ở đây, khái niệm "majorite qualifiee" không chỉ có nghĩa là đa số dân biểu Hạ nghị viện có mặt tại kỳ

họp, mà là đa số dân biểu tính theo quân số cố định của Hạ nghị viện

như mong muốn, nghĩa là làm tăng thêm sự ổn định cho chính phủ? Quả nhiên, trong nền Đệ ngũ cộng hoà, chính phủ đã tìm thấy sự ổn định hơn nhiều so với trước đó. Và cũng theo nhiều học giả, cơ chế đảm bảo được ghi nhận trong Điều 49 khoản 3 Hiến pháp 1958 đã thể hiện một mức độ hiệu quả và phù hợp khá cao, trong vô vàn phương tiện pháp lý khác nhằm bảo vệ và tăng cường chế độ đại nghị. "Nó đã đóng góp một nỗ lực đặc biệt trong việc bảo đảm sự ổn định của chính phủ trong những tình huống chính trị đa dạng mà nước Pháp đã trải qua kể từ 1958"⁷.

Tuy nhiên, phân tích sâu xa, người ta cho rằng nguyên nhân của sự ổn định này còn được lý giải bởi cấu trúc chính trị của quốc gia. Trước nhất, đó là xu hướng lưỡng cực (hai nhóm đảng phái), được khuyến khích bởi bầu cử đa số hai vòng, và sâu xa hơn, được cấu thành bởi sự tái cấu trúc chính trị hình thành từ sau bầu cử tổng thống, đã tạo nên những thành tố tích cực đảm bảo sự hiệu quả của Điều 49 khoản 3 nói trên. Bên cạnh đó, xu hướng tổng thống hoá của chính thể này (xu hướng được đề xướng bởi tướng de Gaulle từ 1946, theo đó chính phủ bắt nguồn từ tổng thống) đã tạo ra tiền lệ rằng Thủ tướng buộc không được yêu cầu một sự bỏ phiếu tín nhiệm của Nghị viện đối với chương trình hành động của chính phủ. Đây chính là những nhân tố sâu xa, tiền đề cho sự ổn định của chính phủ trong nền đệ ngũ Cộng hoà.

Minh chứng rằng những cố gắng về mặt pháp lý chỉ giữ vai trò thứ yếu, trong khi nền tảng chính trị mới là quyết định trong sự ổn định của chính phủ, người ta có thể thấy trường hợp: Hiến pháp (Đạo luật cơ bản) của nước Đức, cũng đã sử dụng một cơ chế pháp lý tương tự như trong Hiến pháp 1958 của

Pháp (motion de censure constructive)⁸ nhưng đã chẳng tạo nên một sự ổn định nào của chính phủ: dưới thời Weimar, hai chính phủ đã từng bị lật đổ bởi chính công cụ này (motion de censure). Trong khi đó, sự ổn định chính phủ ở Đức hiện nay (từ thời Cộng hoà Liên bang) về cơ bản được quyết định bởi nhân tố chính trị, mà cơ sở là sự vận hành của các đảng phái, đã dẫn tới liên minh chặt chẽ trong chính phủ, từ đó tạo ra sự ổn định.

Tương tự, đó cũng là trường hợp của Tây Ban Nha: mặc dù cơ chế đảm bảo tương tự (motion de censure constructive) đã được đề cập đến trong Hiến pháp 1978, nhưng vẫn không ngăn cản được sự khủng hoảng của chính phủ tháng 10/1995, khi mà dự án tài chính của chính phủ đệ trình đã bị đánh đổ, điều đó đồng nghĩa với một sự bỏ phiếu bất tín nhiệm từ phía Nghị viện.

Từ những phân tích nói trên, chúng ta hoàn toàn có thể khẳng định rằng: nhân tố quyết định cho sự ổn định của chính phủ, đó là cấu trúc chính trị, mà cụ thể là cơ cấu và mối quan hệ giữa các đảng phái trong một quốc gia. Những cải cách về mặt pháp lý và kỹ thuật chỉ có thể phát huy vai trò nếu dựa trên một cơ cấu chính trị chứa đựng những nhân tố thuận lợi cho sự ổn định đó.

⁷ P. Lauvaux, Sdd. tr. 119

⁸ Theo Hiến pháp Đức, Nghị viện chỉ có thể biểu quyết về việc tín nhiệm Chính phủ với điều kiện phải bầu được những người kế nhiệm cho Chính phủ đó. Quy định này nhằm tránh khủng hoảng chính trị: nó đảm bảo trong trường hợp xấu nhất (Chính phủ cũ bị lật đổ), vẫn xây dựng được một đường lối chính trị mới xác định được ủng hộ bởi một đa số Nghị viện mới