

CHÍNH TRỊ - LUẬT

TÌM HIỂU HÌNH THỨC CHÍNH THỂ CÁC NƯỚC MỸ LA TINH

Nguyễn Chu Dương

Khu vực Mỹ La tinh gồm các nước châu Mỹ nằm ở phía Nam nước Mỹ, phần lớn trước là thuộc địa Tây Ban Nha. Bộ máy Nhà nước các nước này được tổ chức theo các hình thức chính thể khác nhau.

1. Các nước chính thể quân chủ đại nghị

Đặc điểm của các nước quân chủ đại nghị là có một nguyên thủ quốc gia là Nhà vua hoặc Nữ hoàng không trực tiếp nắm quyền lực, Chính phủ đứng đầu là Thủ tướng nắm quyền hành pháp thành lập trên cơ sở Nghị viện (Hạ viện) và chịu trách nhiệm trước Nghị viện (Hạ viện). Do đặc điểm địa lý và lịch sử, mô hình này ít được áp dụng tại các nước Mỹ Latinh. Haiti trong các năm 1804-1820, Mexico trong các năm 1821-1823, 1864-1867, và Brazil trong các năm 1828-1889 có các ông vua trị vì nhưng sau đó đều trở thành các nước cộng hoà. Hiện nay có 9 nước ở Mỹ Latinh trước đây là thuộc địa của Anh áp dụng chính thể quân chủ đại nghị trong tổ chức bộ máy Nhà nước, đó là Antigua và Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Grenada, Jamaica, Saint Christopher và Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent và Grenadines.

Tương tự như Canada và một số nước ở châu Đại Dương, nguyên thủ quốc gia các nước này là Nữ hoàng Anh, theo Hiến pháp là người nắm quyền hành pháp và cùng Nghị viện nắm quyền lập pháp. Tuy vậy vị trí và vai trò của Nữ hoàng chỉ mang tính hình thức và thực tế Nữ hoàng không can thiệp vào sinh hoạt chính trị của các quốc gia này. Nữ hoàng Anh bổ nhiệm một viên Toàn quyền là người đại diện cho mình tại các quốc gia trên, ứng cử viên là người bản địa và do Thủ tướng nước sở tại giới thiệu. Toàn quyền cũng chỉ thực hiện các nhiệm vụ mang tính nghi lễ, không có nhiều quyền lực. Quyền hành pháp thực sự thuộc về Nội các đứng đầu là Thủ tướng. Do Nội các chỉ hoạt động khi có được sự tín nhiệm của Hạ viện nên Toàn quyền chỉ có thể bổ nhiệm một người là lãnh tụ đảng chiếm đa số ghế trong Hạ viện giữ chức Thủ tướng. Đến lượt mình, Thủ tướng lựa chọn các thành viên khác của Nội các để Toàn quyền bổ nhiệm. Nội các chịu trách nhiệm trước Nghị viện và có thể bị Hạ viện bỏ phiếu bất tín nhiệm. Khi đó, Toàn quyền sẽ cách chức Thủ tướng hoặc giải tán Hạ viện theo đề nghị của Thủ tướng.

Các nước trên đều có cơ quan lập pháp lưỡng viện: Hạ viện và Thượng

viện. Các thành viên Hạ viện được bầu bởi phổ thông đầu phiếu. Hiến pháp các nước đều quy định Toàn quyền sẽ bổ nhiệm một nghị sỹ làm Lãnh tụ đối lập là người điều khiển phe thiểu số trong Hạ viện. *Trên thế giới chỉ có một số nước ở Mỹ Latinh có quy định như vậy.* Thực tế hầu hết các nước này đều có chế độ lưỡng đảng (hai đảng mạnh) do vậy khi một đảng thắng cử lên nắm quyền thì đảng kia trở thành đảng đối lập chính trong Hạ viện và thủ lĩnh của họ được bổ nhiệm làm Lãnh tụ đối lập. Hoạt động của phe đối lập trong Hạ viện sẽ hạn chế sự lạm dụng quyền lực có thể xảy ra của Nội các. Khác với Hạ viện, các thành viên của Thượng viện đều được Toàn quyền bổ nhiệm, một số do Thủ tướng giới thiệu, số khác do Lãnh tụ đối lập giới thiệu. Một số nước còn quy định một số ghế trong Thượng viện do Toàn quyền tự suy xét để bổ nhiệm hoặc bổ nhiệm theo đề nghị của Thủ tướng sau khi thống nhất ý kiến với Lãnh tụ đối lập. Một đạo luật của Jamaica ban hành năm 1984 còn quy định trong trường hợp không có Lãnh tụ đối lập thì một số Thượng nghị sỹ độc lập sẽ được Toàn quyền bổ nhiệm sau khi tham khảo ý kiến của Thủ tướng. Mặc dù Thượng viện không có nhiều quyền hạn như Hạ viện song là một thiết chế có thể hạn chế sự lạm quyền từ phía Hạ viện cũng như Nội các.

Do là các nước nhỏ nên tổ chức bộ máy tư pháp các nước trên đều tương đối đơn giản. Tại Saint Lucia có trụ sở Tòa án tối cao Đông Caribbean là tòa có thẩm quyền xử phúc thẩm kháng án hợp lệ chuyển đến từ các nước Antigua và Barbuda, Dominican, Saint Christopher và Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent và Grenadines,

và một số vùng lãnh thổ thuộc Anh trong vùng Caribe. Xét xử lần cuối (chung thẩm) các vụ án chuyển từ tòa này về tòa án cao nhất của các nước Bahamas, Barbados, Belize, Grenada, Jamaica, Trinidad và Tobago thuộc thẩm quyền Ủy ban Tư pháp của Hội đồng Cơ mật Thượng viện Anh.

2. Các nước chính thể cộng hoà đại nghị

Trên thế giới có hơn 30 nước lựa chọn chính thể cộng hoà đại nghị nhưng chỉ có hai nước nằm tại châu Mỹ, đó là: Dominican, Trinidad và Tobago, đều là thuộc địa Anh trước đây.

Nguyên thủ các nước này là một vị Tổng thống do Nghị viện bầu ra với nhiệm kỳ xác định, đại diện cho quốc gia về đối nội và đối ngoại. Quyền hành pháp thuộc Nội các được thành lập trên cơ sở và chịu trách nhiệm trước Hạ viện. Thủ tướng là lãnh tụ phe đa số tại Hạ viện, còn Lãnh tụ đối lập là lãnh tụ phe thiểu số tại Hạ viện, đều do Tổng thống bổ nhiệm. Nhìn chung, bộ máy Nhà nước hai nước cộng hoà đại nghị có nhiều điểm tương đồng bộ máy Nhà nước các nước quân chủ đại nghị khu vực Mỹ Latinh. Khác biệt cơ bản chỉ là ở chế độ nguyên thủ.

3. Các nước chính thể cộng hoà tổng thống

Trong số hơn 40 quốc gia trên thế giới có chính thể cộng hoà tổng thống thì khu vực Mỹ Latinh có đến 17 quốc gia: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominican, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Uruguay, Venezuela (cộng thêm nước Mỹ nằm ở Bắc Mỹ thì châu

Mỹ có 18 nước theo hình thức chính thể này). Trừ Brazil trước là thuộc địa Bồ Đào Nha, 16 nước còn lại trước đây là thuộc địa Tây Ban Nha.

Đặc trưng của các nước cộng hoà tổng thống Mỹ Latinh là thực hiện phân quyền mạnh mẽ trong tổ chức bộ máy Nhà nước. Tổng thống các nước này vừa là nguyên thủ quốc gia vừa trực tiếp nắm quyền hành pháp, không chịu trách nhiệm trước Nghị viện và không có quyền giải tán Nghị viện. Khác với Mỹ, Tổng thống các nước Mỹ Latinh theo chính thể này đều được nhân dân bầu trực tiếp. Ngoài quyền hành pháp rộng lớn, Tổng thống còn can thiệp vào hoạt động lập pháp thông qua các quyền như sáng kiến lập pháp (hoặc gửi thông điệp mang tính dự án luật đến Nghị viện), phủ quyết lập pháp, triệu tập các phiên họp bất thường của Nghị viện. Cơ quan lập pháp không có quyền thành lập và lật đổ Chính phủ nhưng vẫn kiểm chế quyền của Tổng thống qua các quyền như: phê chuẩn nhân sự Nội các do Tổng thống trình (Thượng viện các nước Argentina, Brazil, Mexico...), phê chuẩn dự chi ngân sách Nhà nước và các quyết định của hành pháp theo hiến định, bác bỏ phủ quyết của Tổng thống, luận tội và kết tội Tổng thống và các quan chức cấp cao khác của Chính phủ... Argentina, Bolivia, Brazil, Colombia, Dominican, Mexico, Paraguay, Uruguay có Nghị viện lưỡng viện, mỗi viện có một số thẩm quyền riêng và quyền hạn hai viện là ngang nhau. Chín nước cộng hoà tổng thống còn lại có Nghị viện đơn viện.

Quyền tư pháp của các nước trên thuộc về hệ thống tư pháp tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc độc lập, đứng đầu là Tòa án Tư pháp tối cao hoặc Tòa án tối cao Liên bang. Các

thẩm phán Tòa án tối cao do Tổng thống bổ nhiệm và phải được Thượng viện phê chuẩn (Argentina, Brazil, Mexico,...) hoặc do Hội đồng Tư pháp quốc gia bổ nhiệm (Dominican) hoặc do Quốc hội bầu ra (El Salvador, Nicaragua,...). Nhiệm kỳ thẩm phán tùy theo quy định của mỗi nước (nhiệm kỳ suốt đời ở Brazil, Argentina; 10 năm ở Bolivia, Panama; 8 năm ở Costa Rica; 6 năm ở Nicaragua; 5 năm ở Guatemala...). Tại hầu hết các nước, Tòa án tối cao có quyền phán quyết các đạo luật hoặc quyết định của cơ quan hành pháp và lập pháp trái với quy định của Hiến pháp. Tại Colombia thẩm quyền này thuộc về Tòa án Hiến pháp gồm 7 thẩm phán được Thượng viện bổ nhiệm với nhiệm kỳ 8 năm.

Mặc dù áp dụng triệt để nguyên tắc phân chia quyền lực, kiểm chế và đối trọng giữa ba nhánh lập pháp - hành pháp - tư pháp giống như Mỹ, nhưng tại nhiều nước Mỹ Latinh chính thể cộng hoà tổng thống có thời kỳ biến dạng trở thành chính thể độc tài chuyên chế. Trong quá khứ, nhiều nước trải qua các nền độc tài quân sự hoặc dân sự như nền độc tài Pinoche ở Chile, nền độc tài Somoza ở Nicaragua, nền độc tài Stressner ở Paraguay,... nổi tiếng tàn bạo, vi phạm nhân quyền. Nguyên nhân dẫn đến thiết lập chế độ độc tài thì có nhiều song đều liên quan đến quân đội, sự bất cập của cơ chế chính trị và mô hình chính thể. Tổng thống các nước chính thể cộng hoà tổng thống Mỹ Latinh đều được Hiến pháp trao rất nhiều quyền và có thể lạm dụng quyền lực, đặc biệt là khi đảng của Tổng thống cũng là đảng đa số trong Nghị viện. Tổng thống có thể lợi dụng được ảnh hưởng của quân đội để thiết lập nền độc tài cá nhân.

Cơ quan lập pháp và hành pháp do hai đảng khác nhau kiểm soát có thể dẫn đến mâu thuẫn gay gắt giữa hai nhánh quyền lực và xảy ra khủng hoảng chính trị. Sự yếu kém và không ổn định của chính quyền dân sự là điều kiện để quân đội thao túng quyền lực thông qua các cuộc đảo chính, thiết lập nền độc tài quân sự.

Hiện nay Hiến pháp các nước cộng hoà tổng thống ở Mỹ Latinh đều có các quy định nhằm ngăn ngừa sự quay lại của chế độ độc tài tổng thống, bảo vệ nền dân chủ như quy định Tổng thống không được nắm hai nhiệm kỳ liên tiếp (Dominican, Ecuador, Paraguay...), ứng cử viên Tổng thống không thể phục vụ trong quân ngũ trước ngày bầu cử 6 tháng (Mexico) hay một năm (Dominican), quân đội phải trung lập với các đảng phái, lực lượng chính trị (Honduras, Paraguay,...)

4. Các nước chính thể cộng hoà lưỡng tính

Tại các nước cộng hoà lưỡng tính, Chính phủ đứng đầu là Thủ tướng vừa phải chịu trách nhiệm trước Tổng thống như các nước chính thể tổng thống vừa phải chịu trách nhiệm trước Nghị viện như các nước chính thể đại nghị. Trên thế giới hiện có tới hơn 50 quốc gia áp dụng mô hình chính thể này trong đó có hai nước Mỹ Latinh là Haiti và Peru. Trước đây hai nước đều có chế độ tổng thống và từng tồn tại nền độc tài nhưng hiện nay lại xây dựng bộ máy Nhà nước theo mô hình Nhà nước Pháp (Haiti trước cũng là thuộc địa Pháp). Peru là nước duy nhất ở Mỹ Latinh trước khi độc lập là thuộc địa Tây Ban Nha áp dụng chính thể này.

Tổng thống hai nước được bầu bởi nhân dân, đều trực tiếp nắm quyền

hành pháp rộng lớn nhưng phải chia sẻ cho Thủ tướng, người đứng đầu Chính phủ. Là cơ quan giúp việc cho Tổng thống và tổ chức thi hành các quyết định của Quốc hội, Chính phủ một mặt phải chịu trách nhiệm trước Tổng thống, mặt khác cũng phải chịu trách nhiệm trước Quốc hội (có hai viện ở Haiti, một viện ở Peru). Tuy nhiên tính chịu trách nhiệm của Chính phủ trước Tổng thống cao hơn. Theo Hiến pháp Peru, Tổng thống nước này có quyền giải tán Quốc hội và Quốc hội có quyền luận tội Tổng thống. Peru cũng có cơ quan bảo hiến độc lập là Toà án Hiến pháp, gồm 7 thành viên được Quốc hội bầu với nhiệm kỳ 5 năm. Đứng đầu hệ thống toà án thông thường ở hai nước là Toà tối cao, các thẩm phán do Hội đồng tư pháp quốc gia (Peru) hoặc Tổng thống (Haiti) bổ nhiệm.

5. Chính thể các nước Guyana và Suriname

Guyana (thuộc địa Anh trước đây) và Suriname (thuộc địa Hà Lan trước đây) là hai nước chính thể cộng hoà, có tổ chức bộ máy Nhà nước khá đặc biệt, không giống với các nước đã nêu ở trên.

Guyana có nguyên thủ là một vị Tổng thống được Quốc hội bầu ra, là người của đảng chiếm nhiều ghế nhất trong Quốc hội, nắm quyền hành pháp tối cao. Tổng thống bổ nhiệm Phó Tổng thống, Thủ tướng và Nội các. Lãnh tụ phe thiểu số trong Quốc hội cũng do Tổng thống bổ nhiệm. Tổng thống có quyền đình chỉ hoặc giải tán Quốc hội và Quốc hội cũng có quyền cách chức Tổng thống với một đa số 2/3 hoặc đa số 3/4 đại biểu tán thành theo luật định. Thủ tướng điều hành Nội các, cơ quan chịu trách nhiệm tập thể trước Quốc hội.

Nguyên thủ Suriname là Tổng thống, cũng là người đứng đầu Chính phủ, Hội đồng Nhà nước và Nội các. Tổng thống, Phó Tổng thống (đều do Quốc hội bầu) và Nội các (các thành viên được Tổng thống bổ nhiệm từ các đại biểu Quốc hội) hợp thành Chính phủ. Phó Tổng thống kiêm Thủ tướng lãnh đạo Nội các và chịu trách nhiệm trước Tổng thống. Hội đồng Nhà nước là cơ quan có chức năng tư vấn, giám sát và bảo hiến.

6. Chính thể nước Cộng hoà Cuba

Cuba là nước xã hội chủ nghĩa duy nhất ở Tây bán cầu, bộ máy Nhà nước tổ chức gần giống với mô hình Nhà nước Xô Viết của Liên Xô trước đây nhưng cũng có những đặc điểm của mô hình Nhà nước dân chủ nhân dân. Tương tự các nước xã hội chủ nghĩa ở châu Á, Nhà nước Cuba đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản. Tuy trong hệ thống chính trị không có tổ chức mặt trận dân tộc thống nhất như các nước xã hội chủ nghĩa theo mô hình Nhà nước dân chủ nhân dân ở châu Á, nhưng ở Cuba có Ủy ban bảo vệ Cách mạng và các đoàn thể khác là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân. Theo Hiến pháp 1959, quyền lập pháp của Nhà nước Cộng hoà Cuba

thuộc về Hội đồng Bộ trưởng và Chủ tịch nước, còn quyền hành pháp thuộc về Hội đồng Bộ trưởng. Bản Hiến pháp mới ban hành năm 1976 quy định Quốc hội của chính quyền nhân dân là cơ quan quyền lực Nhà nước tối cao, cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp. Hội đồng Nhà nước là cơ quan thường trực của Quốc hội, thay mặt Quốc hội trong thời gian Quốc hội không họp... Hội đồng Bộ trưởng là cơ quan hành pháp và hành chính cao nhất. Chủ tịch Hội đồng Nhà nước cũng là Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng. Hiến pháp quy định người đứng đầu Nhà nước là người đứng đầu cơ quan thường trực của Quốc hội cũng là người đứng đầu Chính phủ (đồng thời đứng đầu Đảng) là điểm đặc biệt của chính thể Cuba ■

Tài liệu tham khảo:

1. South America, Central America and the Caribbean 2000, Europe Publication Limited 1999, London, United Kingdom.
2. The Encyclopedia Britannica, 2004.
3. Mai Lý Quảng (chủ biên) - Đỗ Đức Thịnh - Nguyễn Chu Dương: 250 quốc gia và vùng lãnh thổ trên thế giới, NXB Thế Giới, Hà Nội 2004.
4. Nguyễn Đăng Dung: Hình thức của các Nhà nước đương đại, NXB Thế Giới, Hà Nội 2004.