

CHÍNH TRỊ - LUẬT

CHẾ ĐỘ TRÁCH NHIỆM TRONG CHÍNH PHỦ CANADA

Nguyễn Anh Hùng
Viện Nghiên cứu Châu Mỹ

Nhà nước Canada được tổ chức theo thể chế đại nghị, trong đó Nghị viện có quyền lực lớn và ít sự tách bạch giữa nhánh lập pháp với hành pháp. Trách nhiệm giải trình và trách nhiệm đảm đương gắn bó mật thiết với nhau trong mọi cơ quan của Chính phủ Canada. Mỗi cá nhân, mỗi cơ quan chính phủ chỉ có thể chịu *trách nhiệm giải trình* về những hành vi và quyết định mà cá nhân đó, cơ quan đó có trách nhiệm đảm đương, hay nói cách khác là người đó, cơ quan đó phải được trao quyền lực và *trách nhiệm đảm đương* rõ ràng.

1. Trách nhiệm của Nội các

Hạ viện Canada có 301 nghị sĩ (bang đặc biệt Québec có 75 nghị sĩ), mỗi vị được bầu lên từ một khu vực bầu cử riêng biệt, nhiệm kỳ 5 năm. Thực tế, chỉ có một tỷ lệ rất nhỏ (thường khoảng dưới 5%) trong số toàn thể cử tri là bỏ phiếu trên cơ sở xem xét từng cá nhân ứng cử viên hạ nghị sĩ ở cấp bầu cử địa phương. Hầu hết cử tri bỏ phiếu cho một đảng phái chính trị nào đó và cho người lãnh đạo đảng này. Chính phủ sẽ bị thay thế nếu đa số cử tri không chấp thuận đảng đang cầm quyền và vị Thủ tướng. Trường hợp ấy từng xảy ra vào năm 1993, khi chỉ còn có 2 đại biểu của Chính phủ đa số trước đó được bầu trở lại vào Hạ viện. Đây chính là quy trình cơ bản nhất và trung tâm

nhất thể hiện trách nhiệm giải trình dân chủ ở Canada. Các Chính phủ đều muốn tái đắc cử và cố gắng hành động sao cho họ sẽ được tái đắc cử. Khi họ không làm được điều này, họ sẽ thua trong cuộc bầu cử, một đảng khác cùng một vị Thủ tướng khác sẽ lên thay thế họ.

Mỗi năm, Nghị viện họp khoảng 5 tháng. Trong thời gian đó, hàng ngày Nghị viện đều có lịch chất vấn (chủ yếu là khi các nghị sĩ thuộc phe đối lập chất vấn các bộ trưởng trong Chính phủ về những chương trình, chính sách và hoạt động của Chính phủ). Đây là những thời điểm sôi động và ít nghi thức, được truyền tải rộng rãi trên truyền hình và báo chí quốc gia. Phần lớn ý kiến của cử tri đối với chính phủ được hình thành trên cơ sở những gì họ thấy từ các buổi chất vấn này (cũng như từ những hoạt động khác của Nghị viện) được thể hiện qua truyền hình và báo chí.

Đa số dự luật trình lên Nghị viện đều do Chính phủ soạn thảo, do các bộ trưởng đưa ra và bảo vệ trước Nghị viện. Nghị viện sẽ tranh luận về những dự luật này và các uỷ ban của Nghị viện sẽ xem xét chúng. Thường thì các uỷ ban sẽ mời đại diện phía chính phủ, đại diện từ các nhóm lợi ích, đại diện công chúng có quan tâm đến làm nhân chứng và đưa ra ý kiến về dự luật. Sau khi nghiên cứu, điều tra..., các uỷ ban thường đề nghị sửa

đổi dự luật và Chính phủ thường chấp nhận hầu hết những sửa đổi đó. Các ủy ban Nghị viện cũng xem xét dự trù ngân sách của các bộ (tuy nhiên, các ủy ban không thể thay đổi những ngân sách này) cũng như xem xét mọi vấn đề chính sách và điều hành khác.

Ba quy trình trên đây (chất vấn bộ trưởng, tranh luận dự luật và xem xét tại ủy ban Nghị viện) là những yếu tố cơ bản trong việc thể hiện trách nhiệm giải trình của Nội các và các bộ trưởng. Việc đưa tin trên truyền hình và báo chí giúp cử tri luôn có thông tin đã tạo ra quan điểm chung của quần chúng, tác động đến quyết định bỏ phiếu của cử tri trong những đợt bầu cử.

2. Trách nhiệm cá nhân của mỗi bộ trưởng

Lý thuyết về trách nhiệm cá nhân của mỗi bộ trưởng là một trong các đặc điểm của mô hình Chính phủ Nghị viện hiện vẫn đang tiếp tục biến đổi. Hiểu theo nghĩa chính thức, trách nhiệm cá nhân của mỗi bộ trưởng có nghĩa là bộ trưởng chịu trách nhiệm đảm đương và trách nhiệm giải trình cho tất cả các hoạt động, các giao dịch bằng văn bản và quyết định của những công chức trong bộ mình.

Thực tế, các bộ trưởng thường phủ nhận trách nhiệm đối với những hành vi của người dưới quyền mà bộ trưởng không được biết và không trực tiếp ủy quyền. Tình trạng này dẫn đến một vấn đề là ai sẽ chịu trách nhiệm nếu đó không phải là bộ trưởng và làm cách nào để buộc những người đó phải chịu trách nhiệm giải trình? Nhiều nước đã thử nghiệm những cơ chế như thanh tra (của) nghị viện, tòa án hành chính... nhằm làm cho công chức nhà nước chịu trách nhiệm giải trình trực tiếp về một số vụ việc. Tuy nhiên, Canada chưa thử nghiệm nhiều về lĩnh vực này. Nếu áp dụng lý thuyết về trách nhiệm của bộ trưởng một

cách chặt chẽ thì khi mỗi bộ trưởng hoặc một công chức dưới quyền trong bộ bị phát hiện đã phạm sai lầm trong một vấn đề quan trọng, thì bộ trưởng ấy phải từ chức. Song thực tế, điều này ít khi xảy ra, thường thì Thủ tướng - người bổ nhiệm tất cả các bộ trưởng - chỉ điều chuyển vị bộ trưởng ấy từ chức vụ này sang chức vụ khác. Thủ tướng chuyển các bộ trưởng còn vì lý do chính trị (chẳng hạn, đưa một bộ trưởng năng lực cao vào một vị trí đang có nhiều vấn đề cấp bách cần giải quyết), nên thời gian tại chức của các bộ trưởng thường ngắn, trung bình chỉ khoảng hơn 2 năm. Tuy nhiên, các bộ trưởng vẫn luôn muốn báo chí đưa tin tốt về mình; muốn tránh cho bản thân mình, bộ của mình cũng như Chính phủ nói chung khỏi những rắc rối và bị đưa tin không hay trên báo chí. Mong muốn này là một yếu tố tác động lớn giúp bảo đảm cho quốc gia có được một chính phủ tốt và các bộ được quản lý tốt.

3. Trách nhiệm giải trình về tài chính

Chính phủ có trách nhiệm chuẩn bị kế hoạch ngân sách. Kế hoạch đó cũng phải được Nghị viện thảo luận và thông qua. Trách nhiệm quản lý ngân quỹ (từ việc thu ngân sách, quản lý ngân sách đến việc chi tiêu và quản lý sổ sách) đều hoàn toàn là trách nhiệm của Chính phủ. Tuy nhiên, Nghị viện cũng tham gia sát sao vào các quá trình thể hiện trách nhiệm giải trình trong quản lý tài chính của Chính phủ.

Tổng kiểm toán Canada là người có trách nhiệm kiểm tra sổ sách và việc quản lý tài chính của Chính phủ nước này và báo cáo những vấn đề liên quan lên Nghị viện. Văn phòng Tổng kiểm toán được coi là một cơ quan nghị viện và độc lập với Chính phủ. Chức năng của Văn phòng Tổng kiểm

toán là báo cáo lên Nghị viện và hỗ trợ Ủy ban Hạ viện về Ngân sách công trong việc điều tra các vấn đề tài chính - nhất là các vấn đề mà Văn phòng Tổng kiểm toán đã có ý kiến trong báo cáo của họ.

Việc kiểm toán mà Văn phòng tiến hành trước hết thể hiện trách nhiệm giải trình, nhằm bảo đảm rằng mọi khoản thu chi ngân sách đều được thực hiện và ghi chép một cách đầy đủ, chính xác; sau là kiểm tra tính hợp pháp, nhằm bảo đảm những khoản chi ngân sách không vượt quá giới hạn mà Nghị viện đề ra và chỉ chi vào mục đích đã được Nghị viện uỷ quyền thông qua luật pháp; tiếp đó là kiểm tra tính kinh tế và hiệu quả, nhằm bảo đảm rằng chính phủ không lãng phí tiền bạc và đã thực hiện được mọi mục tiêu đề ra trong chi tiêu ngân sách. Văn phòng Tổng kiểm toán được nhận kinh phí đầy đủ và hàng năm đều tiến hành nhiều nghiên cứu kỹ lưỡng. Những báo cáo này thường được loan tải trên các phương tiện thông tin.

Về phần mình, Ủy ban Hạ viện về Ngân sách công lại không thể hiện được như là một yếu tố quan trọng trong các quá trình về trách nhiệm giải trình (khác hẳn với cơ quan tương đương ở Anh và một số nước khác). Tuy vậy, việc báo chí loan tải về những đợt điều tra của họ cũng có ảnh hưởng mạnh đến chính phủ. Do không muốn bị đưa tin chẳng hay trên báo chí, chính phủ thường cố gắng hết sức để việc quản lý tài chính của mình đạt được kết quả tốt. Bởi vậy, bộ trưởng vẫn là người chính thức chịu trách nhiệm về quản lý tài chính của bộ mình, dù người thực sự ra điều trần trước Ủy ban Hạ viện về ngân sách công thì hầu như lúc nào cũng là một công chức khác trong bộ (thường là thứ trưởng).

Có sự không rõ ràng như vậy trong trách nhiệm giải trình là một trong những nhân tố làm Ủy ban Hạ viện về

Ngân sách công ở Canada yếu đi. Thực tế, thời gian tại chức trung bình ở Hạ viện của một nghị sĩ thường chỉ không quá 5 năm. Điều này dẫn đến tình trạng các nghị sĩ nói chung đều thiếu kinh nghiệm và Ủy ban Hạ viện về Ngân sách công - cũng như các uỷ ban khác - có thành phần uỷ viên hay thay đổi và có ít thông tin đầy đủ. Các uỷ ban của Thượng viện thường có thành phần uỷ viên ổn định hơn và các uỷ ban hỗn hợp Hạ viện - Thượng viện thường cũng được lợi từ sự ổn định cùng kinh nghiệm của những thượng nghị sĩ.

Cho dù Ủy ban Hạ viện về ngân sách công vẫn còn có những khiếm khuyết, và bất kể việc Canada có áp dụng thông lệ của Anh để cho một công chức cấp cao khác chứ không phải bộ trưởng chịu trách nhiệm giải trình về việc quản lý tài chính thường nhật hay không, thì các quy trình về trách nhiệm giải trình tài chính ở Canada nhìn chung vẫn khá hiệu quả. Tuy Văn phòng Tổng kiểm toán không trực tiếp chịu trách nhiệm về quản lý tài chính, nhưng là một yếu tố có tác động giám sát, ngăn cản mạnh mẽ. Việc công khai tài chính trước nhân dân, việc thảo luận và chỉ trích... cũng là những tác động lớn đến Chính phủ. Nhờ vậy mà, nhìn chung, việc quản lý tài chính của Chính phủ Canada đạt tiêu chuẩn cao, hiệu quả tốt; các sai lầm đều được thừa nhận, công bố và sửa chữa. Hệ thống quản lý tài chính và trách nhiệm giải trình tài chính ở các bang cũng tương tự ở Chính phủ liên bang và cũng đạt được những tiêu chuẩn, hiệu quả cao như vậy.

4. Trách nhiệm đảm đương về quản lý nhân sự

Cũng giống việc quản lý tài chính, quản lý nhân sự là một trong những quy trình chủ chốt trong hoạt động

quản lý của Chính phủ. Và cũng như quản lý tài chính, một vấn đề chủ yếu trong quản lý nhân sự là bảo đảm được tính liêm khiết và không thiên vị trong việc tuyển dụng, đề bạt và những yêu cầu với công chức. Ở Canada, hầu hết mọi công chức đều duy trì con đường công danh trong khối dịch vụ công là dựa trên phẩm chất, giá trị của người công chức; việc tuyển dụng, đề bạt được thực hiện trên cơ sở kinh nghiệm, trình độ, năng lực thực tế và các năng lực khác cần thiết cho công việc.

Ủy ban Dịch vụ công tại Canada là một uỷ ban độc lập chịu trách nhiệm trước Nghị viện, lãnh trách nhiệm bảo đảm cho việc tuyển dụng và đề bạt tuân thủ những nguyên tắc dựa trên phẩm chất, giá trị của người công chức. Trong nửa đầu thế kỷ XX, Ủy ban này đã có vai trò quan trọng trong việc hình thành và duy trì hệ thống tuyển dụng, đề bạt dựa trên phẩm chất, giá trị. Nhưng trong những năm gần đây, khi hệ thống này đã ổn định vững chắc, người ta bắt đầu thảo luận việc một Ủy ban độc lập như vậy còn nên giữ vai trò nổi bật như trước hay không - khi mà ngày nay công tác quản lý nhân sự đã chuyển trọng tâm sang bảo đảm việc quản lý tốt hơn là ngăn chặn việc lạm dụng quan hệ chính trị trong tuyển dụng và đề bạt? Khác với Canada, hầu hết những nước có hệ thống nghị viện đã đều giảm bớt vai trò của uỷ ban độc lập về dịch vụ công, chỉ giữ lại chức năng kiểm tra và báo cáo thuần tuý. Việc phân chia trách nhiệm ở Canada làm cho trách nhiệm đảm đương, trách nhiệm giải trình về quản lý nhân sự trở lên rắc rối và chưa đạt yêu cầu. Nghị viện không có vai trò gì cụ thể trong tiến trình này và cũng không giám sát Ủy ban Dịch vụ công - tuy theo luật định thì Ủy ban này chịu trách nhiệm với Nghị viện chứ không phải với Chính phủ. Bản thân Ủy ban này thì trở thành một loại toà

án để phân xử khiếu kiện của những công chức cho rằng họ không được đối xử công bằng trong việc tuyển dụng, đề bạt, điều kiện làm việc và các vấn đề liên quan khác.

5. Trách nhiệm của những cơ quan khác của Chính phủ

Một nửa số công chức trong Chính phủ liên bang Canada làm việc cho những cơ quan không phải là bộ. Chẳng hạn, Ủy ban Canada về Phát thanh Truyền hình là cơ quan điều hành hệ thống phát thanh truyền hình toàn quốc bằng hai thứ tiếng (Anh, Pháp), Ủy ban Vận tải Canada là cơ quan điều phối ngành vận tải có quy mô rất lớn, Ủy ban Bảo hiểm thất nghiệp, Cơ quan Nhà ở và Thế chấp..., và hàng trăm cơ quan khác tương tự như vậy. Đặc điểm nổi trội của những cơ quan Chính phủ là khác với các bộ, chỉ có bộ trưởng mới có quyền lực hợp pháp và tập trung, thì ở những cơ quan Chính phủ này, quyền lực thường mang tính tập thể, phân công hoặc chia sẻ. Các quy trình về trách nhiệm giải trình trước Nghị viện của những cơ quan này đều khác nhau, nhưng nhìn chung ít mang tính chính thức và cụ thể hơn so với các bộ. Nhiều cơ quan khác của Chính phủ khác thì không phải chịu sự kiểm toán của Văn phòng Tổng kiểm toán.

6. Trách nhiệm giám sát, kiểm tra hoạt động quản lý hành chính

Tại Canada chưa thiết lập chức vị thanh tra nghị viện (parliamentary ombudsmen) là cơ quan có vai trò chủ chốt trong việc giúp đỡ những công dân có khiếu kiện (như ở các nước Bắc Âu). Canada cũng chưa thiết lập hệ thống toà án hành chính để xử lý những vụ kiện Chính phủ của công dân (khá quy củ như ở Pháp). Tuy thế, ở Canada hầu hết nghị sĩ đều rất tích cực giúp đỡ công dân trong những vấn đề như lương hưu, nhà ở và các

quyền lợi khác; giúp người nhập cư trong việc nhập quốc tịch và trong nhiều vấn đề khác mà chính phủ có ảnh hưởng quan trọng đối với cuộc sống của người dân.

Các cơ quan của Nghị viện cũng có một phần trách nhiệm giám sát, quản lý Chính phủ là Ủy ban Nhân quyền và Ủy ban về Ngôn ngữ chính thức (tiếng Anh, tiếng Pháp là hai ngôn ngữ chính thức của Canada). Các cơ quan này soạn báo cáo hàng năm trình lên Nghị viện. Ủy ban Nhân quyền có thể khuyến nghị Chính phủ về một số vấn đề (chẳng hạn, tính công bằng trong trả lương), nhưng Chính phủ cũng có thể khiếu nại những khuyến nghị đó ra toà án.

7. Các hình thức trách nhiệm khác

Tất cả những phần trên đây là các tuyến và quy trình chính thức thể hiện trách nhiệm giải trình (gắn liền với trách nhiệm đảm đương) của mọi cơ quan, thành phần Chính phủ trước Nghị viện. Ngoài ra, còn có ba phương thức biểu hiện trách nhiệm quan trọng khác nữa, đó là:

1. Phương tiện thông tin đại chúng:

Phương tiện thông tin đại chúng luôn theo dõi Chính phủ một cách sát sao và có nhiều vấn đề trong hoạt động của Chính phủ được khơi ra đầu tiên trên các phương tiện thông tin để công chúng thảo luận. Cũng có nhiều vụ việc quan trọng được Nghị viện thảo luận, tranh cãi và điều tra theo sự phát hiện, khuyến cáo của các phương tiện thông tin. Giới báo chí tự do, độc lập và mạnh mẽ là một phần quan trọng trong những quy trình bảo đảm trách nhiệm đảm đương và trách nhiệm giải trình của Chính phủ.

2. Hệ thống toà án: Ngoài vai trò xác định và hạn chế quyền tự quyết trong hành chính, toà án còn là nơi các chính trị gia và công chức nhà nước bị đưa ra xử, kết án trong những vụ tham nhũng, hối lộ, ăn cắp,

các vụ sử dụng quyền lực và ngân sách bất hợp pháp khác. Tuy ít khi xảy ra, nhưng những vụ bị đưa ra xử cũng đủ để ngăn chặn các chính trị gia và công chức nhà nước phạm những tội danh như vậy. Nhìn chung, các cấp Chính quyền ở Canada đều trung thực và hiếm khi xảy ra vụ việc lạm dụng quyền lực, chức vụ. Các chính trị gia và công chức nhà nước phải tuân thủ pháp luật như và hơn mọi công dân khác.

3. Ý thức về trách nhiệm của các chính trị gia và công chức nhà nước: Ý thức cam kết của các chính trị gia và công chức nhà nước về những lý tưởng của Chính phủ, cam kết với công chúng mà họ phục vụ, cam kết được những chuẩn mực cao trong quản lý nhà nước và phục vụ quyền lợi công là những nhân tố thiết yếu để Chính phủ hoạt động tốt. Nhìn chung, khối dịch vụ công mà Canada đã xây dựng, áp dụng và đang duy trì có ý thức vững vàng về cương vị và trách nhiệm của người quản lý nhà nước. Nếu không có nó thì mọi cơ chế mang tính chính thức về trách nhiệm chỉ có thể đạt được hiệu quả hạn chế ■

Tài liệu tham khảo:

1. Michael Burgess, *Canadian Federalism: Past, Present and Future*, Leicester, Leicester University Press, London, 1990.
2. John L. Granatstein, *Nation: Canada since Confederation*, Mc Graw-Hill, 1992.
3. James John Guy, *How we are governed: The basic of Canadian Politics and Government*, Harcourt Brace & Company, Canada, 1995.
4. Michael Goldberg & John Mercer, *The myth of the North American city: Continentalism challenged*, Univ. of British Columbia Press, Vancouver, 1995.
5. David M. Thomas, *Canada and the United States: Differences that count*, Broadview Press, Toronto, 2000.
6. Gregory L. Mahler, Roman R. March..., *Canadian Politics*, Dushkin/Mc Graw-Hill, Connecticut, 2000-2001-2002-2003-2004-2005.
7. Nguyễn Đăng Thành, *Chính trị của chủ nghĩa tư bản - Hiện tại và Tương lai*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2002.
8. Nguyễn Đăng Dung, *Hình thức của các nhà nước đương đại*, Nxb Thế giới, Hà Nội, 2004.
9. Các website: <http://canadapost.com/...>; www.parl.gc.ca/information/about/government/...