

TÌM HIỂU LUẬT PHÁP HOA KỲ TRONG VIỆC THÀNH LẬP BỘ AN NINH NỘI ĐỊA

Nguyễn Lan Hương
Viện Nghiên cứu Châu Mỹ

Bắt đầu từ vụ khủng bố 11 tháng 9 năm 2001, cụm từ *an ninh nội địa* đã trở thành một cách nói thông dụng. Ban đầu, *an ninh nội địa* chỉ là một khái niệm thông thường, dần dần nó được chuyển hoá thành thuật ngữ chỉ các biện pháp chính sách nhằm chống khủng bố. Tổng thống George W. Bush đã định nghĩa khái niệm này trong Chiến lược An ninh nội địa quốc gia ngày 15 tháng 7 năm 2002 là “nỗ lực quốc gia nhằm ngăn chặn khủng bố trong nước Mỹ, làm giảm tổn thất của Hoa Kỳ trước các vụ khủng bố, hạn chế tối đa những thiệt hại và khắc phục hậu quả do khủng bố gây ra”. Theo một số người, an ninh nội địa xuất phát từ khái niệm an ninh quốc gia vốn đã quen thuộc từ thời chiến tranh lạnh, được sử dụng để biện minh cho hoạt động quyền lực đặc quyền của Tổng thống. Chắc hẳn, Tổng thống Bush đã rất nỗ lực sắp đặt việc quản lý và tổ chức nhánh hành pháp, được Tổng thống cho là cần thiết với vấn đề an ninh nội địa. Trong cuộc đấu tranh giành quyền tổ chức này, Tổng thống đã giành thắng lợi từ Quốc hội. Đây chính là một bước phát triển mới trong cuộc đấu tranh giữa các nhánh quyền lực về việc tổ chức chính quyền.

Tổ chức Bộ an ninh nội địa

Vụ khủng bố Trung tâm thương mại quốc tế vào ngày 11 tháng 9 năm

2001 khiến hầu hết mọi nỗ lực của Hoa Kỳ tập trung vào việc chống khủng bố và bảo đảm an ninh nội địa. Tổng thống George W. Bush nắm bắt được vấn đề này và trở thành kiến trúc sư phối hợp những nỗ lực này. Bằng sắc lệnh hành pháp E.O 13228 ngày 8 tháng 10 năm 2001, Tổng thống đã thành lập Văn phòng An ninh nội địa (OHS) và Hội đồng An ninh nội địa (HSC) trực thuộc Văn phòng Hành pháp của Tổng thống. Cùng ngày Tổng thống chỉ định Cựu thống đốc bang Pennsylvania Tom Ridge làm Trợ lý cho Tổng thống về vấn đề an ninh nội địa, lãnh đạo OHS.

Với nhiệm vụ điều phối giữa chính sách an ninh nội địa và thực tế, OHS cần có sự hợp tác giữa những nhà lãnh đạo quyền lực của các cơ quan hành pháp vốn nặng nề quan liêu, cần có sự hợp tác chặt chẽ giữa các cơ quan Quốc hội và các nhóm lợi ích tư nhân. Tình hình này giống như những nỗ lực của Tổng thống Franklin Roosevelt trong việc thành lập Văn phòng Huy động chiến tranh OWM và chỉ định James F. Byrnes, cựu hạ nghị sĩ, thượng nghị sĩ, thành viên Toà án tối cao, cựu lãnh đạo Văn phòng Bình ổn kinh tế lãnh đạo OWM. OWM được trao cho thẩm quyền động viên rõ ràng, có tính bắt buộc. Theo như trong sắc lệnh thành lập, OWM được trao quyền hạn “phát

triển các chương trình và thành lập chính sách” nhằm “thống nhất hoạt động của các bộ, ban ngành liên bang... và giải quyết, xác định những mâu thuẫn giữa các bộ, ban ngành này” và “để ban hành những quy định về chính sách và hoạt động cho các bộ và ban ngành trong chính quyền liên bang nếu thấy cần thiết cho việc thực hiện phát triển các chương trình, hoạch định chính sách và đưa ra quyết định”.

Việc OWM chỉ gồm một số ít nhân viên đã góp phần ngăn cản văn phòng này can thiệp vào các hoạt động hành chính và chức năng của các cơ quan khác. Tuy nhiên, Quốc hội đã phải chú ý tới việc thực hiện thẩm quyền tùy ý của lãnh đạo OWM khi đất nước hoà bình và ban hành Đạo luật Tái chuyển đổi và huy động chiến tranh năm 1944, thành lập Văn phòng Tái chuyển đổi và huy động chiến tranh OWMR, lãnh đạo của Văn phòng này từ chỗ là chỉ định của Tổng thống nay phải được Thượng viện thông quan với nhiệm kỳ 2 năm. Trước khi kí thành luật, Tổng thống Roosevelt đã ban hành một sắc lệnh nhằm chuyển toàn bộ chức năng và nhân sự của OWM thành OWMR. Byrnes trở thành lãnh đạo của Văn phòng mới này. Ông này kết thúc lãnh đạo Văn phòng vào tháng 4 năm 1945, nhưng ba tháng sau trở thành Ngoại trưởng Hoa Kỳ. Giống như lãnh đạo của OWM, lãnh đạo của OHS cũng có được sự tin tưởng và hậu thuẫn của Tổng thống. Nhiệm vụ của lãnh đạo OHS là “phối hợp nỗ lực của nhánh hành pháp” nhằm chống khủng bố, “hợp tác với các bộ và ban ngành về lĩnh vực này”. Được tuyên bố trong sắc lệnh hành pháp bằng những lời lẽ chung chung, quyền hạn của OHS trong việc thực hiện chức năng của văn phòng này là

không rõ ràng. Và nảy sinh vấn đề là liệu so với OWM - OWMR, thì OHS có quyền hành với một cơ quan nào khác hay không. Ngược lại, lãnh đạo của OHS là một trong ít nhất 10 thành viên của Hội đồng an ninh quốc gia HSC, mối quan hệ giữa OHS và Hội đồng là rất mơ hồ. Thêm vào đó, sắc lệnh thành lập OHS và HSC không đưa ra định nghĩa với khái niệm an ninh nội địa, một thiếu sót nghiêm trọng trong việc phối hợp những nỗ lực của những cơ quan này.

Thực tế kinh nghiệm của OWM - OWMR ngăn cản việc OHS can thiệp vào hoạt động hoặc trách nhiệm hành chính. Tuy nhiên, Trợ lý Tổng thống về vấn đề an ninh được xác định là “một cá nhân có trách nhiệm chính nhằm phối hợp những nỗ lực phản ứng trong nước của tất cả các bộ và ban ngành trong trường hợp có những đe dọa khủng bố từ bên trong và trước hậu quả trực tiếp do khủng bố gây ra trong nước Mỹ”. Hoạt động như vậy không chỉ cho thấy việc thực hiện thẩm quyền hoạt động hay hành chính mà còn chống chéo hay can thiệp vào trách nhiệm của lãnh đạo Cơ quan quản lý khẩn cấp liên bang.

Mặc dù Ridge cho rằng việc thân cận và dễ dàng gặp gỡ Tổng thống cho Ridge toàn bộ những thẩm quyền cần thiết để thực hiện công việc của mình, tuy nhiên một số quan chức không cảm thấy thuyết phục và tìm cách thể chế lại OHS bằng một sự uỷ quyền theo luật với những quyền hạn và trách nhiệm rõ ràng hơn. Những quan chức khác lại muốn có một đường lối hành động, củng cố những chương trình liên quan và một thẩm quyền hành chính phân cấp trong một bộ mới. Trong số những người đầu tiên theo đuổi cách tiếp cận này có Thượng

ng nghị sĩ Joseph Lieberman bang Connecticut. Thượng nghị sĩ Lieberman đệ trình đề xuất đầu tiên S. 1534 vài ngày sau khi thành lập OHS. Ông và Hạ nghị sĩ Mac Thornberry bang Texas sau đó đề xuất những kiến nghị cụ thể hơn (S.2452 và HR. 4660) vào đầu tháng 5 năm 2002.

Cuối tháng 1 năm 2002, theo tờ Bưu điện Washington, Ridge phải hoãn lại một số vấn đề chính trong các ý tưởng của mình và tính chi phí cho việc hoàn thành những ý tưởng này. Chương trình hoạt động của OHS vấp phải những phản đối trong nhánh hành pháp về các vấn đề như tinh giản và củng cố các cơ quan phụ trách an ninh biên giới, cải thiện phân bổ thông tin gián điệp cho các cơ quan địa phương, các bang và liên bang; cảnh báo các quan chức địa phương, bang và liên bang về những mối đe dọa khủng bố bằng việc sử dụng một hệ thống phân cấp độ nguy hiểm.

Cùng lúc Ridge gặp rắc rối trong cuộc tranh cãi về việc từ chối tham gia vào phiên điều trần trước uỷ ban Quốc hội. Trong số những người đầu tiên yêu cầu Ridge điều trần trước Uỷ ban Quốc hội có Thượng nghị sĩ Robert C. Byrd của Bang Virginia, Chủ tịch Uỷ ban Phân bổ và Thượng nghị sĩ Ted Stevens Bang Alaska, thành viên cao cấp của Uỷ ban. Ridge từ chối lời mời không chính thức đầu tiên vào ngày 15 tháng 3 và sau đó là lời mời chính thức của họ vào ngày 15 tháng 4 năm 2002. Việc Ridge từ chối yêu cầu của Hạ nghị sĩ Ernest Istook Bang Oklahoma, Chủ tịch Tiểu ban Phân bổ về Ngân khố, Dịch vụ bưu điện và Chính quyền chung của Hạ viện khiến việc phân bổ ngân sách cho Văn phòng hành pháp của Tổng thống bị đe dọa. Chính vì vậy, Ridge phải

yêu cầu gặp Istook và những thành viên khác trong Tiểu ban trong một phiên họp không chính thức. Sau đó Ridge cũng sắp xếp gặp những thành viên của Uỷ ban Cải cách chính phủ của Hạ viện và một nhóm các thượng nghị sĩ và đồng ý gặp các thành viên Uỷ ban Năng lượng và Thương mại của Hạ viện. Tuy nhiên những cuộc gặp không chính thức này không làm chấm dứt những tranh cãi về việc Ridge đã từ chối điều trần chính thức trước các uỷ ban Quốc hội.

Nhận xét về vấn đề này, đầu tháng 5 năm 2002, tờ Thời báo New York phân tích "thay vì trở thành một nhà lãnh đạo an ninh nội địa đáng kính, Tom Ridge trở thành cố vấn Nhà Trắng với sự uỷ quyền bị thu hẹp, bị Tổng thống ngăn cản điều trần trước Quốc hội nhằm giải thích chiến lược của mình, bị bác bỏ trong Nhà Trắng, bị lu mờ bởi những thành viên quyền lực của nội các lưỡng lự từ bỏ chia sẻ sự chú ý của họ". Để ủng hộ quan điểm này, bài xã luận còn cho rằng Lầu Năm góc từ chối gặp Ridge khi họ hoãn chuyến bay tới thành phố New York - một trợ lý đặc biệt của Bộ trưởng quốc phòng đã giải thích hành động này "Chúng tôi không nói Văn phòng an ninh nội địa về những kiến nghị mà chỉ về những chỉ định", Tổng chưởng lý đơn phương tuyên bố rằng có thể có đe dọa khủng bố các ngân hàng vào tháng 4. Được phỏng vấn trong chương trình Tin giờ mới của đài PBS, Ridge đã gọi nó là một sai lầm và nói "Tôi không nghĩ họ có đủ thời gian hàng ngày với tôi". Ngay sau đó, ý kiến biên tập trên tờ Thời báo New York cho rằng Ridge mất sự chú ý vì ông này không thể giành được một sự thay đổi lập pháp trong Quốc hội. Sự từ chối ra điều trần của Ridge cũng không giúp gì được.

Vấn đề của Ridge không thoát khỏi sự chú ý của Washington. Trong phiên điều trần trước Ủy ban Thượng nghị sĩ về Các vấn đề chính phủ theo yêu cầu thành lập một Bộ an ninh nội địa mới của Thượng nghị sĩ Lieberman, Mitchell E. Daniels, lãnh đạo Văn phòng Quản lý và Ngân sách đã chỉ ra rằng Tổng thống có thể quyết định cuối cùng thành lập một bộ mới như nêu trong dự luật Lieberman. Thêm vào đó, Daniels cho rằng ông ta sẽ xem xét việc thành lập một nhóm làm việc với Thượng nghị sĩ Lieberman nhằm thảo luận về vấn đề lập pháp. Tiếp đó, Daniels, Ridge, Phụ trách nhân sự Hạ viện Andrew H. Card và Cố vấn chung Alberto R. Gonzales đã trở thành thành viên chính thức của một nhóm bí mật soạn thảo chương trình cấp bộ của Tổng thống vào ngày 23 tháng 4. Đề nghị này được tiết lộ vào ngày 6 tháng 6 năm 2002. Tổng thống đã đệ trình dự luật về chương trình thành lập bộ an ninh nội địa vào ngày 18 tháng 6 và chính thức thông báo (H. R. 5005) vào ngày 24 tháng 6. Một phương án khác cũng được Thượng nghị sĩ Lieberman (S.2452) và Hạ nghị sĩ Thorberty (H.R. 4660) đưa ra. Hai ông này tìm cách thành lập Bộ an ninh nội địa quốc gia và một cơ quan mới trong Văn phòng hành pháp Tổng thống - Văn phòng quốc gia chống khủng bố.

Những thông báo gây ngạc nhiên của Tổng thống về đề nghị thành lập Bộ an ninh nội địa chắc chắn đã gây ra những tác động về chính trị. Nhiều người coi nó như một nỗ lực của Tổng thống nhằm huy động lại nỗ lực chống khủng bố. Đề nghị của Tổng thống và yêu cầu của Tổng thống phải được thông qua ngay vấn đề này cũng làm phát sinh chương trình nghị sự về lập pháp. Thêm vào đó, lời đề nghị này

còn phản ánh mong muốn của Tổng thống tiến xa hơn nỗ lực về quyền hạn chưa định rõ của OHS biến nó thành một cơ cấu hành chính mạnh mẽ hơn về việc quản lý những chương trình củng cố liên quan đến biên giới và an ninh giao thông, những phản ứng có hiệu quả trước các vụ khủng bố trong nước và đảm bảo an ninh nội địa.

Tuy nhiên, đề nghị của Tổng thống vẫn còn có thiếu sót. Ít nhất những thiếu sót này cũng bắt nguồn từ việc bốn người soạn thảo chính đều không có kinh nghiệm lập pháp trong việc thành lập một bộ mới. Chỉ có một người lãnh đạo một bộ trong thời gian ngắn. Thêm vào đó lời đề nghị được phát triển một cách quá vội vàng và bí mật. Những kinh nghiệm tái tổ chức có sẵn không được sử dụng; nó cũng không có được sự ủng hộ và giúp đỡ của các ban ngành và thể chế chuyên môn.

Nhìn thoáng qua cũng có thể nhận ra những thiếu sót về định nghĩa khái niệm tổ chức: một bộ an ninh nội địa được thành lập, nhưng an ninh nội địa là gì? Nếu không hiểu rõ ràng khái niệm *an ninh nội địa* thì không thể xác định rõ những tiêu chuẩn của các cơ quan, các chương trình và chức năng cho bộ này. Và điều gì sẽ xảy ra nếu có một cơ quan không có chức năng về an ninh nội địa mà lại được chuyển tới Bộ này? Lãnh đạo OHS Tom Ridge trong phiên điều trần trước Ủy ban Thượng viện về Công tác chính phủ đã nhận thức rằng bộ mới sẽ có một số chương trình không liên quan trực tiếp tới vấn đề chống khủng bố, nhưng không chỉ ra được một quan tâm đặc biệt nào về động thái này. Khi cảnh báo những quan chức khác về những chương trình và chức năng phi an ninh nội địa được chuyển tới bộ mới chúng sẽ bị đặt ở hàng ưu tiên thấp hơn so với những chương

trình và chức năng về an ninh nội địa, và dẫn đến không được phân bổ lượng ngân sách đầy đủ để hoàn thành nhiệm vụ và hoạt động có hiệu quả.

Theo một số người, những điều khoản trong dự thảo của Tổng thống cũng sẽ tăng cường thẩm quyền hành pháp và vì vậy làm tổn hại đến vai trò lập pháp của Quốc hội, tạo sự mất cân bằng hiến pháp giữa hai nhánh quyền lực. Theo dự thảo mới này, Tổng thống sẽ giành được một thẩm quyền bổ nhiệm 10 trợ lý bộ trưởng cho bộ mới mà không cần được Thượng viện thông qua. Đây là một tiền lệ chưa từng xảy ra. Theo điều II khoản 2 Hiến pháp Hoa Kỳ, Tổng thống có quyền bổ nhiệm những quan chức khác với sự thông qua của Thượng viện và vì vậy trách nhiệm của những quan chức này sẽ trở thành luật. Tất nhiên theo luật Quốc hội có thể bổ nhiệm những quan chức chính quyền nếu Quốc hội thấy là phù hợp, chỉ riêng Tổng thống, toà án, hoặc bộ trưởng.

Một điều khoản khác trong dự thảo mới cho phép bộ trưởng mới thực hiện một số vấn đề tái tổ chức và phân bổ lại chức năng một cách đơn phương không cần được Quốc hội thông qua - giống như một sự thông qua chính thức với chương trình tái tổ chức của Tổng thống được quy định trong Đạo luật Tái tổ chức đã hết hiệu lực. Tương tự những điều khoản khác sẽ cho phép Tổng thống khi chuyển một cơ quan tới bộ mới, chuyển thêm 5% ngân sách phân bổ của cơ quan mới trước khi thông báo cho uỷ ban phân bổ. Dự tính theo yêu cầu của Tổng thống, ngân sách của bộ mới sẽ là khoảng 34,7 tỉ đôla. Điều này rõ ràng đã làm giảm quyền lực phân bổ của Quốc hội được quy định theo Hiến pháp.

Cuối cùng dự thảo của Tổng thống miễn cho bộ mới khỏi những quy định trong Đạo luật Uỷ ban cố vấn liên bang và Đạo luật Công tác chính phủ và Tài sản liên bang. Ngoài ra còn một số quan tâm như liệu bộ mới có tuân thủ những luật về quản lý chung như Đạo luật Thủ tục hành chính và Đạo luật Kết quả và hoạt động chính phủ, từ chối áp dụng bảo hộ phục vụ dân sự và quyền mặc cả tập thể cho nhân viên trong bộ thay vào đó là những sắp xếp quản lý nhân sự một cách linh động. Dự thảo của Tổng thống cũng cho phép bộ trưởng về nguyên tắc cùng với Chánh văn phòng quản lý nhân sự định ra những điều chỉnh hệ thống quản lý nhân sự của các bộ phận trong bộ mới. Điều trần trước Uỷ ban Thượng viện về Công tác chính phủ vào tháng 6 năm 2002, lãnh đạo OHS Ridge chỉ ra rằng Tổng thống sẽ yêu cầu bộ mới có quyền linh động trong việc thuê nhân viên, hệ thống đền bù, thực hiện quản lý với việc tuyển dụng, duy trì và phát triển một lực lượng nhân sự năng động, chất lượng và hiệu quả.

Điều khoản này nhanh chóng làm nảy sinh một số vấn đề liên quan đến tuyển dụng nhân sự như số lượng nhân sự phù hợp và chương trình thay thế cho những nhân viên nghỉ hưu, thuê nhân viên, đặc biệt là thuê trực tiếp mà điều này có nghĩa là dựa vào và giải phóng ảnh hưởng chính trị và nói cách khác tránh can thiệp của những cựu nhân viên, liên quan đến vấn đề chi trả, đặc biệt là chi trả công bằng cho những người làm nhiệm vụ giống nhau. Những vấn đề này sẽ tiếp tục tồn tại cùng với những vấn đề quan trọng khác xung quanh việc thành lập Bộ an ninh nội địa. Như dự thảo của Tổng thống, Bộ An ninh nội

địa sẽ bắt đầu hoạt động với 170.000 quan chức.

Đấu tranh về thủ tục pháp lý thành lập Bộ an ninh nội địa

Vào lúc dự thảo luật của Tổng thống chính thức được thông báo trước Hạ viện ngày 24 tháng 6 (H. R. 5005), lãnh đạo Hạ viện đồng ý rằng dự thảo sẽ là công cụ lập pháp giúp phát triển quyền hạn và chức năng của Bộ an ninh nội địa. Theo chương trình đã được chấp thuận, dự luật sẽ thành lập một uỷ ban lâm thời nhằm xem xét và kiến nghị sửa đổi những quy định về quyền hạn phù hợp (mất khoảng 3 tuần). Dự thảo sẽ chuyển tới Uỷ ban chọn lựa về an ninh nội địa, dưới sự chủ toạ của lãnh đạo phe đa số xem xét những kiến nghị của uỷ ban lâm thời và đưa ra xem xét những điều khoản lập pháp (khoảng 2 tuần sau).

Tại Thượng viện, dự luật thứ hai của Thượng nghị sĩ Lieberman (S. 2452) về thành lập Bộ an ninh nội địa quốc gia cũng được yêu cầu thông báo cùng việc sửa đổi cho Uỷ ban về các công việc chính phủ vào ngày 22 tháng 5. Ngay sau đó dự luật này được xác định là công cụ lập pháp cho Thượng viện phát triển chức năng, quyền hạn của Bộ an ninh nội địa.

Rút cục dự luật của Hạ viện và Thượng viện khác nhau một số vấn đề cơ bản. Dự luật của Hạ viện sẽ chuyển khoảng hơn 20 bộ phận ban đầu tới bộ mới, dự luật Thượng viện sẽ chỉ chuyển một phần ba số bộ phận ban đầu. Hai dự luật khác nhau về số lượng và các quan chức chuyển tới lãnh đạo các cơ quan trong bộ. Dự luật của Hạ viện đưa ra khoảng hơn chục quan chức phụ trách các bộ phận, còn dự luật của Thượng viện chỉ đưa ra có một nửa, trong đó có ba vị

trí mà dự luật của Thượng viện không xác định rõ như trong dự luật của Hạ viện, đó là những vị trí về cố vấn chung, phụ trách tài chính và phụ trách thông tin.

Dự luật của Hạ viện và Thượng viện cũng khác nhau về các bộ phận của bộ mới. Dự luật của Hạ viện chỉ tạo ra một bộ mới với giả định tiếp tục sự tồn tại của cả OHS và HSC được quy định trong sắc lệnh hành pháp E.O 13228 tháng 10 năm 2001. Dự luật của Thượng viện nhằm thành lập một bộ mới có bộ trưởng là thành viên của Hội đồng An ninh quốc gia, thành lập Văn phòng quốc gia Chống khủng bố trực thuộc Văn phòng Hành pháp của Tổng thống (thay thế cho OHS) và quy định chức năng của Văn phòng quốc gia chống khủng bố và Hội đồng Phản ứng an ninh nội địa nhằm hỗ trợ cho sự chuẩn bị và thực hiện Chiến lược quốc gia về chống khủng bố. Việc thành lập Văn phòng quốc gia Chống khủng bố sẽ đặt ra vấn đề lãnh đạo văn phòng này sẽ phải được Thượng viện thông qua bổ nhiệm hoạt động với tư cách cố vấn chính cho Tổng thống về vấn đề an ninh nội địa. Nhận xét về nhu cầu tiếp tục hợp tác giữa văn phòng và một bộ, giáo sư trường đại học Indiana, Charles R. Wise cho rằng "kết hợp vai trò hợp tác thống nhất với vai trò lãnh đạo của một bộ lớn sẽ không tránh khỏi việc bộ trưởng sử dụng vai trò phối hợp của mình để tăng cường lợi ích của bộ này và sẽ gây tổn hại cho việc phối hợp với tư cách trung lập". Ngược lại Bộ trưởng Bộ an ninh nội địa sẽ đóng vai trò quan trọng trong chính quyền và chính sách an ninh nội địa, bộ trưởng không phải là lãnh đạo duy nhất liên quan đến những vấn đề này và nỗ lực của Bộ an ninh nội địa sẽ phải phối hợp với

những cơ quan có vai trò về an ninh nội địa trong các bộ khác.

Dự thảo cũng đưa ra vấn đề trong Hạ viện liệu đảng chính trị của Tổng thống có chiếm được một đa số theo như mong muốn của Tổng thống. Điều này phản ánh qua việc thành phần các bộ phận trong Bộ an ninh nội địa sẽ do Tổng thống xác định, bộ trưởng đưa ra những dàn xếp quản lý nhân lực bao gồm cả một số ngoại lệ về thể chế như cố vấn đặc biệt cho bộ trưởng, giảm số lượng thứ trưởng do Tổng thống có thể đơn phương bổ nhiệm và khoản ngân sách do Tổng thống phân bổ và phân bổ giữa các bộ phận trong bộ do bộ trưởng đưa ra. Trước sự ngạc nhiên của một số người, dự luật được công bố ngăn cản tất cả những hoạt động của liên bang trong việc thực hiện Chương trình cảnh sát dân sự đã được đề nghị và Hoạt động hệ thống ngăn ngừa và thông tin khủng bố nhằm tuyển dụng những cá nhân thông báo những hoạt động đáng ngờ của những người khác cho việc thu thập dữ liệu của một trung tâm thông tin. Những điều khoản khác xác định không có thẩm quyền dành cho việc phát triển một hệ thống chứng minh thư quốc gia. Dự luật tiếp tục quy định chức năng của HSC nhưng không định nghĩa rõ khái niệm an ninh nội địa là gì. Việc xem xét thủ tục lập pháp của dự luật bắt đầu từ ngày 25 tháng 7 và diễn ra cả đêm cho tới ngày hôm sau. Dự luật sửa đổi được Hạ viện thông qua vào ngày 26 tháng 7 với tỉ lệ 295 phiếu thuận và 132 phiếu chống.

Trong khi đó tại Thượng viện, Ủy ban Công tác chính phủ do Thượng nghị sĩ Lieberman chủ toạ trở lại với dự luật S.2452 vào ngày 24 tháng 7. Ngày hôm sau Ủy ban cho phép Thượng nghị sĩ Lieberman rút lại

những điều khoản cần sửa đổi đã được thông báo vào ngày 22 tháng 5. Điều khoản mới chủ yếu bao gồm số lượng cơ quan và chương trình của bộ mới giống như dự luật của Hạ viện. Việc sửa đổi cũng bao gồm một số quan chức cao cấp giống như dự luật của Hạ viện: phụ trách tài chính, phụ trách thông tin, cố vấn chung, thiết lập sáu vị trí lãnh đạo trong bộ, và tiếp tục những bảo đảm phục vụ dân sự và quyền mặc cả tập thể cho nhân viên.

Sau khi nghỉ hè, Thượng viện bắt đầu xem xét dự luật đã được thông qua của Hạ viện vào ngày 3 tháng 9 năm 2002, Thượng nghị sĩ Lieberman đệ trình bản sửa đổi (S. A. 4471). Bản sửa đổi được yêu cầu giống như là một bản thay thế cho ngôn từ trong dự luật đã được Hạ viện thông qua. Vì vậy, Thượng viện sẽ tranh luận và chỉnh sửa dự luật thay thế của Lieberman cho tới khi đi tới kết luận về các điều khoản của Thượng viện và thêm chúng vào dự luật của Hạ viện.

Cuộc tranh luận của Thượng viện về thủ tục lập pháp của bộ mới và những sửa đổi đối với dự luật thay thế của Lieberman kéo dài trong tháng 9. Một bản chỉnh sửa không được thông qua vào ngày 17 tháng 9 có những quyền giống như dự luật thay thế của Lieberman trong việc uỷ quyền thành lập Văn phòng quốc gia chống khủng bố và Chiến lược quốc gia về an ninh nội địa. Những sửa đổi khác lần lượt không được thông qua sau đó, tuy nhiên chỉ có dự luật S. A. 4644 của Thượng nghị sĩ Robert Byrd, một người chỉ trích mạnh mẽ và nhất quán với dự thảo của Tổng thống là định nghĩa an ninh nội địa và quyết định thành lập tăng thêm thành phần trong bộ mới. Nhưng dự luật này không được thông qua với tỉ lệ 28

phiếu thuận và 70 phiếu chống vào ngày 24 tháng 9.

Những ngày sau đó là những nỗ lực nhằm đạt được sự đồng thuận về thủ tục pháp lý của bộ an ninh nội địa khi Thượng nghị sĩ Phil Gramm bang Texas đệ trình bản sửa đổi (S. A. 4738). Dự luật này thành lập cơ cấu của bộ và tạo những sắp xếp quản lý rất giống như dự thảo ban đầu của Tổng thống nhưng mặt khác lại bao gồm nhiều phần y hệt như bản sửa đổi của Thượng nghị sĩ Lieberman. Một bản sửa đổi khác (S.A. 4740) do Thượng nghị sĩ Ben Nelson vùng Nebraska đưa ra tìm cách chỉnh lý một số điều khoản nhân sự nhằm đạt tới sự thoả hiệp giữa ý kiến về quản lý linh động của Tổng thống và ý kiến tiếp tục bảo đảm phục vụ dân sự và quyền mặc cả tập thể của Lieberman. Cùng lúc, Tổng thống trong bài diễn văn trên đài truyền hình vào ngày 21 tháng 9 và trong bài phát biểu tại Hội bảo vệ quốc gia về hàng không dân dụng tại Trenton ngày 23 tháng 9 yêu cầu Thượng viện thông qua những điều khoản về quản lý nguồn nhân lực như trong dự thảo của mình. Tổng thống chỉ ra rằng có thể chấp nhận đề xuất của Gramm và thêm rằng bất cứ dự luật nào ít thoả hiệp hơn đều không thể chấp nhận được.

Vào ngày 26 tháng 9, những nỗ lực mới nhằm chấm dứt tranh cãi bằng biểu quyết với dự luật thay thế của Lieberman không có kết quả lần thứ ba và lần thứ tư, dự luật do Thượng nghị sĩ Gramm đưa ra cũng không được thông qua vào ngày 1 tháng 10. Điều này khiến cho thủ tục lập pháp Bộ an ninh nội địa đi vào bế tắc. Những tranh luận thêm về vấn đề này không tiếp tục diễn ra tại Thượng viện, cả hai viện bắt đầu phiên họp cuối năm vào ngày 8 tháng 11.

Khi Thượng viện và Hạ viện được triệu tập vào ngày 12 tháng 11, kết quả bầu cử lúc đó cho thấy đảng chính trị của Tổng thống chiếm đa số trong cả hai viện tại kì họp Quốc hội thứ 108. Ngoài ra, Hạ nghị sĩ Armeý, lãnh đạo phe đa số tại Hạ viện và chủ tịch Ủy ban chọn lựa về vấn đề an ninh nội địa tuyên bố với sự ủng hộ của hai đảng, một dự luật mới (H. R. 5710) nhằm thành lập một Bộ an ninh nội địa ủng hộ chính quyền của Tổng thống Bush. Dự luật được Hạ viện xem xét trong những ngày sau đó theo nguyên tắc đồng và được thông qua với tỉ lệ 299 phiếu thuận và 121 phiếu chống.

Thượng viện cũng xem xét dự luật được thông qua ban đầu của Hạ viện (H. R. 5005) vào ngày 13 tháng 11. Trong số những dự luật được đưa ra xem xét có dự luật thay thế của Thượng nghị sĩ Lieberman (S. A. 4471) được bỏ phiếu với tỉ lệ 50 phiếu thuận và 47 phiếu chống. Thượng nghị sĩ Fred Thompson vùng Tennessee đề nghị thay thế dự luật thứ hai đã được Hạ viện thông qua (H. R. 5710) thành bản sửa đổi S. A. 4901, về bản chất giống như dự luật đã được thông qua ban đầu tại Hạ viện. Mặc dù ngày hôm sau, Thượng nghị sĩ Lieberman đưa ra bản sửa đổi S. A. 4911 nhằm làm cho một số điều khoản do Thượng nghị sĩ Thompson đệ trình mất hiệu lực, Thượng viện kết thúc tranh cãi về bản dự luật thay thế của Thượng nghị sĩ Thompson (S. A. 4901) vào ngày 15 tháng 11 với tỉ lệ 65 phiếu thuận và 29 phiếu chống. Bốn ngày sau, dự luật thay thế của Thượng nghị sĩ Thompson được thông qua với tỉ lệ 73 phiếu thuận và 26 phiếu chống. Tiếp đó Thượng viện cũng thông qua dự luật đã được thông qua của Hạ viện (H. R. 5005) như đã

được sửa đổi với tỉ lệ 90 phiếu thuận và 9 phiếu chống, đồng thời chuyển kết quả tới Hạ viện. Hạ viện chấp thuận bản dự luật được sửa đổi của Thượng viện ngày 22 tháng 11. Tổng thống Bush đã kí dự luật này và biến thành luật vào ngày 25 tháng 11.

Kết luận

Nhận ra rằng sự lãnh đạo và những nỗ lực hợp tác của OHS và HSC ở mức độ nào đó là hoàn toàn không thành công, Tổng thống Bush đã đề xuất thành lập một cơ cấu chính quyền mạnh mẽ hơn về quản lý những chương trình củng cố liên quan tới an ninh biên giới và giao thông, đưa ra những phản ứng có hiệu quả trước các vụ khủng bố trong nước và đảm bảo an ninh nội địa. Bằng việc đưa ra dự thảo luật của riêng mình về việc thành lập Bộ an ninh nội địa mới, Tổng thống muốn cho thấy sự không hài lòng với những mô hình lập pháp còn phải chờ đợi trước Quốc hội. Thêm nữa, việc đưa ra đề xuất trước Quốc hội và yêu cầu phải thông qua ngay lập tức đã đặt ra chương trình nghị sự của Quốc hội. Tại Hạ viện, lãnh đạo phe đa số đã ủng hộ sáng kiến của Tổng thống bằng giới thiệu đề xuất, giúp đỡ thực hiện chiến lược trong quá trình xem xét, dẫn dắt tới uỷ ban chọn lựa, quản lý tại Hạ viện và đưa tới bỏ phiếu cuối cùng với sự ủng hộ của hai đảng.

Tranh luận kéo dài về quy định lập pháp tại Thượng viện do tỉ lệ số ghế sát sao giữa hai đảng và thất bại trong việc kết thúc vấn đề nhắc nhở Tổng thống trở nên nhất quán với một dự luật thoả mãn những mong muốn như đề xuất ban đầu của Tổng thống. Với các thượng nghị sĩ Dân chủ, việc bỏ phiếu trong kì họp đông cho thấy nếu Tổng thống không đạt được mô hình mình mong muốn từ phiên họp Quốc

hội thứ 107, Tổng thống có thể thành công hơn trong phiên họp tiếp theo. Lãnh đạo phe đa số tại Hạ viện giới thiệu một dự luật mới nhằm thu được sự ủng hộ rộng rãi nhưng không thoả hiệp được với những ưu tiên của Tổng thống và đưa nó tới một cuộc bỏ phiếu cuối cùng cho thấy một sự ủng hộ nhỏ so với dự luật thông qua ban đầu của Hạ viện với tỉ lệ phiếu ủng hộ lớn. Mô hình này cũng chứng tỏ sự chấp nhận với đa số phiếu của hai đảng tại Thượng viện. Vì vậy, cuối cùng Tổng thống giành phần lớn những gì mình mong muốn với uỷ quyền lập pháp của Bộ an ninh nội địa ■

Tài liệu tham khảo:

1. **Organizing for Homeland Security**, Báo cáo trước Ủy ban các vấn đề chính phủ, Thượng viện Hoa Kỳ, ngày 12 tháng 10 năm 2001. Tác giả Ivo H. Daalder, Ủy viên Nghiên cứu chính sách đối ngoại và I.M. Destler, Ủy viên Trung tâm nghiên cứu an ninh và quốc tế, Đại học Maryland
2. **Bush Plans Mammoth Department of Homeland Security**. *NewMax.com Wires*, ngày 7 tháng 6 năm 2002
3. **Building a Department of Homeland Security: The Management Theory**, Hyong Yi, *The Public Manager*, Số 32 năm 2003
4. **Preparing the U.S. Army for Homeland Security: Concepts, Issues, and Options**, Antulio J. Echevarria, *Political Science Quarterly*, Số 118 năm 2003
5. **Patriot Acts**, Cecilia O' Leary, Tony Platt, *Social Justice*, Số 30 năm 2003
6. **Municipal Emergency Preparedness: The Local Face of Homeland Security**, Barbara L. Neuny, *The Public Manager*, Số 31 năm 2002
7. **And The Walls Came Tumbling Down: Sharing Grand Jury Information With The Intelligence Community Under The USA Patriot Act**, Jenifer M. Collins, *American Criminal Law Review*, Số 39 năm 2002
8. **The Other Homeland Security Threat: Bureaucratic Hagglng; as Homeland Security And Intelligence Agencies Attempt Monumental Change, Can Management Theory Offer Any New Approaches?**, Kenneth D. Mitchell, *The Public Magager*, Số 32 năm 2003.