

# VỀ TỔ CHỨC BỘ MÁY CHÍNH QUYỀN HOA KỲ

TS. NGUYỄN THỊ THU HÀ \*

Chính quyền liên bang Hoa Kỳ được xây dựng bởi Hiến pháp Hoa Kỳ là bộ máy chính quyền cộng hoà liên bang được cấu thành bởi các tiểu bang. Chính quyền liên bang bao gồm ba nhánh quyền cơ bản: lập pháp, hành pháp và tư pháp. Mỗi nhánh quyền lực đều có những thẩm quyền nhất định và có sự kiểm soát, chi phối với các nhánh quyền lực còn lại.

Nghị viện Hoa Kỳ là cơ quan lập pháp theo chế độ lưỡng viện, bao gồm Hạ viện và Thượng viện. Hạ viện có 435 thành viên với nhiệm kỳ hai năm. Số lượng các đại biểu Hạ viện của mỗi bang căn cứ vào dân số của bang. Thượng viện có 100 thượng nghị sĩ, mỗi bang được bầu hai thượng nghị sĩ. Mỗi viện đều có những quyền lực riêng biệt. Nếu như Thượng viện có nhiệm vụ phê chuẩn các đề nghị của tổng thống về nhân sự bổ nhiệm các chức vụ cao cấp trong bộ máy nhà nước thì Hạ viện có trách nhiệm đệ trình các dự luật nhằm nâng cao thu nhập quốc gia. Tuy nhiên, cần có sự đồng thuận của cả hai viện để có thể thông qua các dự luật.

Hiến pháp Hoa Kỳ không có các quy định về việc thành lập các uỷ ban của Nghị viện, tuy nhiên, theo sự phát triển và những yêu cầu của thực tế mà các uỷ ban đã lần lượt ra đời. Nhiệm kỳ 2003 - 2005 có 19 uỷ ban thường trực ở Hạ viện Hoa Kỳ và 17 uỷ ban ở Thượng viện, chưa bao gồm 4 uỷ ban lưỡng viện có nhiệm vụ giám sát là thư viện, xuất bản, thuế

và kinh tế. Cũng vì yêu cầu của nhiệm vụ ngày càng tăng nên mỗi uỷ ban thường trực sẽ có thêm một số tiểu ban trực thuộc.

Nghị viện có nhiệm vụ giám sát và tác động đến các mặt điều hành của nhánh hành pháp. Quy trình giám sát của Nghị viện nhằm vào các mục tiêu như ngăn chặn sự lãng phí, các hành vi gian lận, bảo vệ quyền tự do dân sự cũng như các quyền cá nhân, bảo đảm việc tuân thủ pháp luật của nhánh hành pháp, thu thập thông tin để xây dựng luật cũng như thẩm định các kết quả của nhánh hành pháp. Bên cạnh đó, Hiến pháp đã quy định những quyền cơ bản cho Nghị viện như quyền đưa ra các dự luật về vấn đề thu thuế hoặc nhập cảnh... Theo quy định, không khoản tiền nào được lấy từ ngân sách của liên bang mà không có một đạo luật cho phép. Bản báo cáo thường kỳ về những khoản thu chi công quỹ phải được công bố thường xuyên. Nếu không được sự đồng ý của nghị viện, những cá nhân đảm nhận những chức trách của Hợp chúng quốc không được phép nhận bất kỳ quà tặng, lương bổng hoặc danh hiệu, tước vị nào do vua chúa hoặc chính phủ ngoại quốc ban tặng.

Nhánh cơ quan hành pháp bao gồm tổng thống Hoa Kỳ và các viên chức được tổng thống uỷ nhiệm. Tổng thống là người đứng

\* Giảng viên Khoa lý luận cơ sở  
Học viện chính trị-hành chính quốc gia Hồ Chí Minh

đầu Nhà nước, đứng đầu Chính phủ và là tổng tư lệnh quân lực. Tổng thống, theo Hiến pháp Hoa Kỳ, có trách nhiệm “duy trì việc tuân thủ pháp luật”. Để thực thi chức trách này, tổng thống điều hành ngành hành pháp của chính quyền liên bang với guồng máy khổng lồ khoảng 4 triệu nhân viên, bao gồm cả 1 triệu binh sĩ đang phục vụ trong quân đội. Tổng thống cũng có quyền lực đáng kể trong các lĩnh vực lập pháp và tư pháp. Tổng thống được Hiến pháp dành cho nhiều quyền lực để điều hành công việc quốc gia cũng như bộ máy chính quyền liên bang. Tổng thống có quyền phủ quyết các đạo luật đã được Nghị viện thông qua. Tổng thống cũng có thể bị luận tội bởi đa số các hạ nghị sĩ và sẽ bị cách chức bởi ít nhất 2/3 thượng nghị sĩ trong Thượng nghị viện vì những cáo buộc như phản quốc, hối lộ hoặc những trọng tội và hành vi bất chính khác. Tổng thống không thể giải tán Nghị viện hoặc tổ chức các cuộc bầu cử đặc biệt nhưng có quyền ân xá những người bị buộc tội theo luật liên bang, ban hành sắc lệnh và bổ nhiệm thẩm phán liên bang.

Phó tổng thống là viên chức hành pháp đứng thứ hai sau tổng thống. Phó tổng thống sẽ đảm nhiệm chức vụ tổng thống trong trường hợp tổng thống qua đời, từ nhiệm hoặc bị bãi nhiệm. Trong lịch sử Hoa Kỳ đã có 9 trường hợp phó tổng thống thay thế tổng thống trong trường hợp tổng thống qua đời, từ nhiệm hoặc bị bãi nhiệm. Tổng thống và phó tổng thống được tuyển chọn theo thể thức liên danh bởi cử tri đoàn. Hiện nay, số thành viên cử tri đoàn là 538 thành viên. Như vậy, muốn có được ghế tổng thống ít nhất phải giành được 270 phiếu của cử tri đoàn.

Tổng thống được bổ nhiệm khoảng 2000 chức danh hành pháp, trong đó có các thành viên nội các và các đại sứ (có sự phê chuẩn của Nghị viện). Dù vai trò hiến định của tổng thống có thể bị hạn chế nhưng trên thực tế, với những đặc quyền to lớn, có thể nói tổng thống Hoa Kỳ là nhân vật nhiều quyền lực nhất thế giới. Chức danh này thường chiếm ưu thế so với quyền lực của Nghị viện. Phó tổng thống là nhân vật đứng đầu trong thứ tự kế nhiệm tổng thống và đương nhiên là chủ tịch Thượng viện. Các thành viên Nội các chịu trách nhiệm điều hành những bộ ngành khác nhau của chính phủ như Bộ tư pháp, Bộ ngoại giao, Bộ quốc phòng, Bộ nội vụ...

Chức trách điều hành thực thi luật pháp liên bang được giao cho các cơ quan hành pháp liên bang, được thiết lập bởi Nghị viện. Các bộ trưởng của 15 bộ được chọn bởi tổng thống và được phê chuẩn bởi Thượng viện, cấu thành hội đồng cố vấn cho tổng thống và được gọi là Nội các. Một số cơ quan cũng được xếp vào nhóm Văn phòng hành pháp của Tổng thống gồm Ban nhân viên Toà bạch ốc, Văn phòng đại diện thương mại Hoa Kỳ, Văn phòng chính sách kiểm soát ma tuý quốc gia và Văn phòng chính sách khoa học-kỹ thuật. Ngoài ra còn một số cơ quan độc lập khác như Cơ quan tình báo quốc gia, Cơ quan quản lí dược và thực phẩm, Cơ quan bảo vệ môi trường.

Thiết chế đứng đầu nhánh tư pháp là Tối cao pháp viện Hoa Kỳ, gồm chín thẩm phán. Toà án tối cao xét xử các vụ án liên quan đến chính quyền liên bang và những vụ tranh tụng giữa các tiểu bang, có quyền giải thích

hiến pháp và tuyên bố các hoạt động lập pháp và hành pháp ở mọi cấp chính quyền là vi hiến, cũng như có quyền vô hiệu hoá các luật lệ. Dưới Toà án tối cao là các toà phúc thẩm (Appeal Court), dưới nữa là toà án cấp quận, đây là cấp toà án thực hiện nhiều vụ xét xử nhất theo luật liên bang. Tách khỏi hệ thống toà án liên bang là hệ thống toà án riêng lẻ thuộc các tiểu bang, có thẩm quyền xét xử các vụ án theo luật tiểu bang với những trình tự thẩm quyền riêng biệt. Tối cao pháp viện của mỗi tiểu bang có thẩm quyền tối hậu để giải thích hiến pháp và luật tiểu bang. Có thể kháng án lên toà án liên bang sau khi được xét xử bởi toà án tiểu bang nếu vụ án có liên quan đến các vấn đề liên bang.

Hoa Kỳ có ba cấp toà án liên bang với quyền xét xử các vụ án hình sự và dân sự. Toà án liên bang cấp quận là nơi các vụ án được đem ra xét xử và phán quyết. Toà phúc thẩm là nơi xử lại các vụ án đã được quyết định ở toà án quận. Tối cao pháp viện Hoa Kỳ xem xét các vụ kháng án từ toà phúc thẩm và từ toà tối cao tiểu bang cũng như tổ chức xét xử một số vụ án khác.

Hiến pháp bảo đảm tính độc lập của nhánh tư pháp bằng cách quy định các thẩm phán liên bang được duy trì chức vụ chỉ với điều kiện là có đạo đức trong sạch. Điều này có nghĩa là các thẩm phán sẽ phục vụ trong ngành tư pháp cho đến khi về hưu hoặc từ nhiệm. Thẩm phán phạm tội khi đương chức sẽ bị luận tội theo thể thức áp dụng cho tổng thống hoặc các viên chức chính quyền liên bang. Thẩm phán liên bang được tổng thống bổ nhiệm và được Thượng viện phê chuẩn. Nghị viện không thể cắt giảm lương của các thẩm phán đương nhiệm.

Bên cạnh bộ máy chính quyền liên bang là chính quyền các tiểu bang. Chính quyền tiểu bang là định chế có ảnh hưởng lớn nhất đến đời sống của người dân Mỹ. Mỗi tiểu bang đều có hiến pháp, chính quyền và luật pháp riêng. Chức danh dân cử đứng đầu tiểu bang là thống đốc. Mỗi tiểu bang đều có một viện lập pháp theo thể chế lưỡng viện (ngoại trừ bang Nebraska chỉ có một viện) và hệ thống toà án riêng. Tại một số tiểu bang, thẩm phán toà án tối cao và các toà án cấp dưới được nhân dân bầu, trong khi ở một số bang khác, các thẩm phán được bổ nhiệm theo thể thức áp dụng cho liên bang.

Những thiết chế chịu trách nhiệm điều hành dưới cấp bang là chính quyền thị trấn, thành phố hoặc quận. Chức vụ dân cử cao cấp nhất của thành phố hoặc thị trấn là thị trưởng. Hoa Kỳ là quốc gia có tốc độ đô thị hoá cao với khoảng 80% dân số sống ở các thị trấn, thành phố lớn hoặc các vùng ngoại ô. Những con số này cho thấy chính quyền thành phố đóng vai trò quan trọng trong hệ thống chính quyền Hoa Kỳ. So với chính quyền liên bang hoặc chính quyền cấp bang, chính quyền thành phố trực tiếp phục vụ các nhu cầu của dân chúng. Việc điều hành của bộ máy chính quyền các thành phố lớn của Hoa Kỳ khá phức tạp. Riêng về dân số, New York là thành phố có số dân lớn hơn 41 trong số 50 bang. Chính vì vậy, có những quan điểm cho rằng, sau chức vụ tổng thống, vị trí lãnh đạo khó khăn nhất của Hoa Kỳ chính là vị trí thị trưởng thành phố New York. Chính quyền thành phố được bang trao cho một số đặc quyền nhất định và đôi khi có những chức năng độc lập so với bang.

Tuy vậy, ở hầu hết các thành phố lớn, sự hợp tác với các tổ chức của bang và liên bang là rất quan trọng để đáp ứng được những nhu cầu của cư dân.

Có ba dạng tổng quát của chính quyền thành phố là: thị trường-hội đồng; thành phố; uỷ ban-nhà quản lí thành phố và sự kết hợp của cả hai mô hình trên.

**Thị trường-Hội đồng thành phố:** Đây là hình thức lâu đời nhất của chính quyền thành phố tại Hoa Kỳ. Đến đầu thế kỉ XX, hầu hết các thành phố đã áp dụng thể thức này. Thị trường do dân bầu sẽ là người đứng đầu ngành hành pháp. Bên cạnh đó, cũng có hội đồng dân bầu hình thành nên ngành lập pháp. Thị trường bổ nhiệm những người đứng đầu các sở của thành phố và các quan chức khác, đôi khi cần có sự phê chuẩn của hội đồng. Thị trường có quyền phủ quyết các sắc lệnh của hội đồng thành phố và chịu trách nhiệm về ngân sách cho hoạt động của chính quyền thành phố.

**Uỷ ban-Nhà quản lí thành phố (City Manager):** Hình thái này kết hợp hai chức năng lập pháp và hành pháp. Mỗi uỷ viên của uỷ ban này giám sát hoạt động của một hoặc nhiều sở của chính quyền thành phố. Người được chỉ định đứng đầu tổ chức này được gọi là thị trường, mặc dù quyền lực của thị trường chỉ tương đương quyền lực của các uỷ viên đồng nhiệm khác trong uỷ ban. Nhà quản lí thành phố là sự đáp ứng đối với tình trạng ngày càng phức tạp của các vấn đề đô thị đòi hỏi sự nhanh nhạy về quản lí mà thường không có được ở các quan chức được bầu chọn. Giải pháp cho vấn đề đó là uỷ thác hầu hết quyền hành pháp, bao gồm cả việc

cưỡng chế thực thi pháp luật và cung cấp các dịch vụ xã hội cho một nhà quản lí thành phố có tính chuyên nghiệp, có kinh nghiệm và được đào tạo. Phương án nhà quản lí thành phố đã ngày càng được nhiều thành phố chấp nhận. Theo phương án này, một hội đồng nhỏ được bầu ra để soạn thảo các sắc lệnh cũng như hệ thống chính sách của thành phố, tuy nhiên hội đồng này sẽ thuê một nhà quản lí hành chính được trả lương, còn gọi là nhà quản lí thành phố để thực thi các quyết định của hội đồng. Thông thường, nhiệm kì của nhà quản lí không được quy định, nhà quản lí còn làm việc chừng nào hội đồng còn hài lòng với kết quả công việc được giao.

Bên cạnh bộ máy chính quyền thành phố là chính quyền hạt. Hạt là đơn vị hành chính dưới bang, thường bao gồm hai hoặc một số thị trấn và làng xã. Thành phố New York được chia thành năm khu hành chính riêng biệt, mỗi khu đã thực sự là một hạt, gồm: Bronx, Manhattan, Brooklyn, Queens và Staten Island. Hầu hết các hạt của Hoa Kỳ đều có một thị trấn hay một thành phố được quy định là trung tâm của hạt, nơi đóng trụ sở của bộ máy chính quyền và là địa điểm hội họp của hội đồng. Hội đồng của các hạt sẽ có nhiệm vụ quy định về thuế, phân bổ ngân sách, ấn định mức lương cho các nhân viên, giám sát các cuộc bầu cử, quản lí các chương trình phúc lợi quốc gia, bang và hạt.

Bên cạnh chính quyền hạt là chính quyền thị trấn và làng xã. Rất nhiều khu vực thực thi quyền lực ở các đô thị nhỏ không đủ tiêu chuẩn để trở thành chính quyền thành phố. Những đơn vị này được trao quyền với tư cách

là các thị trấn, làng xã và giải quyết những nhu cầu địa phương hạn hẹp như cung cấp nước, cung cấp phương tiện phòng cháy, chữa cháy... hợp tác với bang và hạt trong việc trực tiếp quản lý hệ thống trường học địa phương. Chính quyền thường được giao phó cho một ban hoặc hội đồng dân cư, có thể được gọi với nhiều tên khác nhau như hội đồng thị trấn hay làng xã, hội đồng giám sát viên, hội đồng các uỷ viên uỷ ban. Chủ tịch hội đồng có chức năng như quan chức điều hành chính. Những người làm việc cho hội đồng có thể bao gồm thư kí, thủ quỹ, cảnh sát, nhân viên cứu hoả, nhân viên phúc lợi và y tế.

Khía cạnh độc đáo của chính quyền địa phương thường được thấy ở hầu hết các vùng New England của Hoa Kỳ là “cuộc họp thị trấn”. Mỗi năm một lần hoặc có thể nhiều hơn, các cử tri có đăng kí của thị trấn lại họp phiên mở rộng để bầu các quan chức, thảo luận các vấn đề địa phương và thông qua các luật lệ hoạt động của chính quyền. Với tư cách là cơ quan, các cuộc họp này thường quyết định những vấn đề cơ bản của địa phương. Những cuộc họp thị trấn là sự thể hiện rõ nét nhất nền dân chủ trực tiếp và có sự tham gia của mọi công dân địa phương.

Bộ máy chính quyền Hoa Kỳ ở cấp liên bang và cấp tiểu bang dần dần được hoàn thiện và phát triển cùng với những thay đổi của tình hình thực tế hơn hai trăm năm qua. Hiệu quả hoạt động của bộ máy chính quyền Hoa Kỳ đã góp phần không nhỏ vào việc thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, phát triển văn hoá, giáo dục, khoa học, kĩ thuật đáp ứng những đòi hỏi của xu thế hội nhập và toàn cầu hoá quốc tế./.

### **XEM XÉT BẢN ÁN TỬ HÌNH TRƯỚC KHI...** (tiếp theo trang 39)

và đơn xin ân giảm án tử hình gửi Chủ tịch nước. Trong khi đang tiến hành xem xét bản án tử hình trước khi đưa ra thi hành thì tại Bản án hình sự sơ thẩm số 1025/HSST ngày 28/6/2004, TAND Thành phố Hồ Chí Minh xử phạt Ngô Đức M 06 năm tù về tội đưa hối lộ, tổng hợp hình phạt của bản án này với hình phạt tử hình của Bản án hình sự phúc thẩm số 1400/HSPT ngày 16/5/2004 buộc Ngô Đức M phải chấp hành hình phạt chung là tử hình. Việc tổng hợp hình phạt của TAND Thành phố Hồ Chí Minh là không đúng vì thủ tục xem xét bản án tử hình trước khi đưa ra thi hành chưa kết thúc (ngày 13/9/2004 mới có quyết định không kháng nghị của Chánh án TANDTC, ngày 30/12/2004 mới có quyết định không kháng nghị của Viện trưởng VKSNDTC và ngày 22/7/2005 mới có quyết định ân giảm của Chủ tịch nước).<sup>(19)</sup>

Theo chúng tôi, trong khi đang tiến hành xem xét bản án tử hình trước khi đưa ra thi hành mà toà án lại xét xử một tội khác thì chỉ quyết định hình phạt đối với tội đó, không được tổng hợp với hình phạt tử hình. Hội đồng xét xử cần nhận định trong bản án lí do không tổng hợp hình phạt. Sau khi có kết quả của việc xem xét bản án tử hình thì Chánh án TANDTC mới ra quyết định tổng hợp hình phạt theo quy định tại khoản 3 Điều 51 BLHS (tổng hợp hình phạt trong trường hợp một người phải chấp hành nhiều bản án đã có hiệu lực pháp luật mà các hình phạt của các bản án chưa được tổng hợp)/.

(19). Quyết định giám đốc thẩm của Toà hình sự TANDTC số 09/2008/HS-GĐT ngày 24/4/2008.