

TÌM HIỂU NGÀNH HÀNH PHÁP CANADA

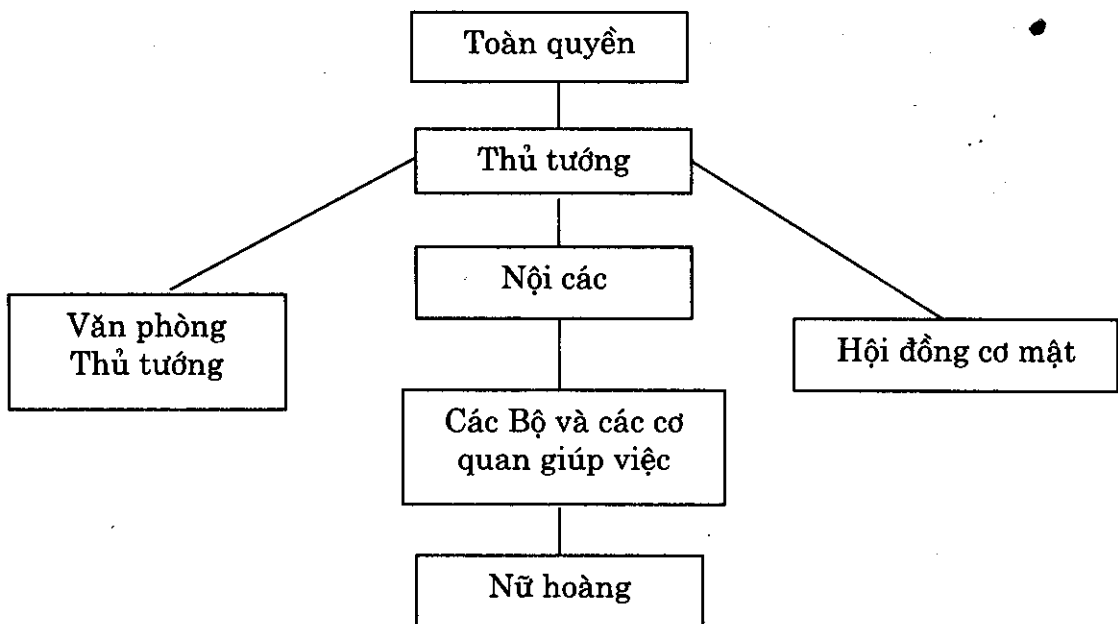
ThS. Nguyễn Thị Hạnh
Viện Nghiên cứu Châu Mỹ

Canada là một nhà nước liên bang, được tổ chức và hoạt động theo mô hình chính thể quân chủ lập hiến. Bộ máy Nhà nước Canada cũng giống như nhiều nhà nước tư bản phát triển khác, được cấu thành bởi ba ngành quyền lực cơ bản: lập pháp, hành pháp và tư pháp. Song, sự phân chia quyền lực nhà nước ở Canada không rõ nét như các quốc gia khác, nhất là Hoa Kỳ. Đối với Canada, ngành Tư pháp nhìn chung có tính độc lập, còn ngành Hành pháp và Lập pháp không được phân chia quyền lực một cách rõ

ràng. Bài viết này, chúng tôi sẽ giới thiệu một số nét chủ yếu về ngành Hành pháp Canada.

Theo quy định của Hiến pháp Canada, Nữ hoàng Anh là người đứng đầu nhà nước, thay mặt Nữ hoàng là Toàn quyền, nhưng trên thực tế Toàn quyền chỉ có quyền hành trên danh nghĩa, còn thực quyền đứng đầu cơ quan Hành pháp Canada là Thủ tướng. Cơ cấu tổ chức của cơ quan Hành pháp gồm có một số bộ phận chủ yếu là: Thủ tướng, Nội các, Văn phòng Thủ tướng, Hội đồng Cơ mật và một số bộ phận giúp việc khác.

Sơ đồ cơ cấu tổ chức cơ quan Hành pháp Canada



Nữ hoàng hiện nay của Canada: Nữ hoàng Elizabeth II
Toàn quyền hiện nay của Canada: Michaele Jean
Thủ tướng hiện nay của Canada: Stephen Harper

1. Thủ tướng

Theo mô hình của chính thể quân chủ lập hiến, chính phủ được thành lập từ Hạ nghị viện và phải chịu trách nhiệm trước Hạ nghị viện. Thông thường, trong cuộc bầu cử phổ thông toàn quốc, đảng nào giành được đa số ghế ở Hạ viện sẽ có quyền thành lập chính phủ mới. Lãnh tụ của đảng này sẽ được Toàn quyền bổ nhiệm làm Thủ tướng Chính phủ.

Mặc dù chức vụ Thủ tướng không được đề cập cụ thể trong Hiến pháp thành văn năm 1867 và 1982 của Canada, nhưng đây là chức vụ có vai trò quan trọng trong hệ thống chính trị. Thủ tướng vừa là người có thực quyền đứng đầu chính phủ, vừa là biểu tượng chính trị của quốc gia với quyền lực rất lớn: Thủ tướng có toàn quyền thành lập và tổ chức Nội các; có quyền chỉ định các chức vụ quan trọng trong chính phủ và lãnh đạo mọi hoạt động của cơ quan Hành pháp nói chung. Đồng thời, Thủ tướng có nhiều quyền hạn trong việc lập pháp. Điều này được thể hiện:

Đối với Nội các, Thủ tướng là người có quyền quyết định quy mô, cơ cấu tổ chức và vị trí của từng thành viên Nội các. Điều đó có nghĩa là, Thủ tướng có quyền lựa chọn và quyết định các vị trí quan trọng trong Nội các. Ông là người có quyền đưa ra các chức vụ mới trong Nội các và cũng là người có thẩm quyền yêu cầu bất cứ thành viên nào từ chức, nếu người đó từ chối thì Thủ tướng sẽ đề nghị Toàn quyền cách chức bộ trưởng này. Lời đề nghị này của Thủ tướng luôn được thực hiện. Mỗi Thủ tướng có cách điều hành Nội các riêng. Thủ tướng có thể lắng nghe, sau đó đưa ra quyết định theo đa số, hoặc Thủ tướng có thể dùng quyền lực của mình để lấn át Nội các. Tuy vậy, các Thủ tướng khi

nhậm chức đều mong muốn xây dựng Nội các đoàn kết và luôn có tiếng nói chung trong các vấn đề chính sách nhằm bảo đảm tranh thủ sự ủng hộ tại Hạ viện và một chính phủ ổn định.

Đối với chính phủ, Thủ tướng là người có quyền lực trên thực tế như: trực tiếp đề cử để Toàn quyền bổ nhiệm các bộ trưởng, các thành viên Hội đồng Cơ mật của Nữ hoàng, các thống đốc của các tỉnh (người đại diện cho Nữ hoàng tại các tỉnh), các thành viên Thượng viện (Viện Quý tộc) và nhiều quan chức hành pháp khác. Sau khi tham khảo ý kiến Nội các, Thủ tướng là người đề cử các ứng cử viên chức toàn quyền cho Nữ hoàng lựa chọn.

Thủ tướng Chính phủ có quyền thành lập các bộ mới để đáp ứng tình hình đất nước và quốc tế trong nhiệm kỳ của mình. Ví dụ, tháng 12 năm 2003, Thủ tướng Paul Martin ngay sau khi nhậm chức đã tách Bộ Ngoại giao và Ngoại thương thành hai bộ mới là Bộ An ninh công cộng và Bộ Chuẩn bị các tình huống khẩn cấp.

Đối với lập pháp, Thủ tướng có quyền đưa ra các quyết định khác nhau như: yêu cầu Toàn quyền giải tán Hạ viện; chỉ định các thượng nghị sỹ, các phó thống đốc tại các tỉnh hay các vùng lãnh thổ.

Thủ tướng chỉ đạo toàn bộ quá trình xét duyệt và định hướng các chính sách và các chương trình chi tiêu trong chính phủ. Về vấn đề này, theo quy định của Hiến pháp, chỉ có chính phủ mới được chuẩn bị, dự thảo và đệ trình các dự luật về chi tiêu công cộng cũng như các dự luật áp đặt các loại thuế tại Hạ viện. Đương nhiên, Hạ viện không có quyền khởi thảo các dự luật trên. Vì vậy, khi đảng của Thủ tướng giành được đa số ghế tại Hạ viện, Thủ tướng sẽ có ưu

thế lớn trong việc thông qua bất cứ dự luật nào mà ông ta thấy cần, ngoại trừ khi đa số nghị sỹ trong Thượng viện phản đối, điều này rất hiếm khi xảy ra. Nếu không thông qua được dự luật quan trọng tại Hạ viện, việc đó được xem như một sự "bỏ phiếu bất tín nhiệm" đối với chính phủ đương nhiệm. Do vậy, các đảng phái Canada thường có kỷ luật đảng khá chặt chẽ nhằm hạn chế việc các đảng viên là hạ nghị sỹ trong Hạ viện bỏ phiếu chống lại các chính sách của đảng mình. Đồng thời, Thủ tướng là người có toàn quyền công bố các chính sách của chính phủ.

Với quy định trên, một mặt quyền lực của Thủ tướng ngày càng được tập trung nhiều hơn, mặt khác điều đó tăng cường trách nhiệm của Thủ tướng và chính phủ trước các quyết định chính sách của mình đối với đất nước.

2. Nội các

Nội các có vai trò hết sức quan trọng trong Chính phủ Canada. Nội các bao gồm các bộ trưởng, đứng đầu là Thủ tướng. Tuy nhiên, cũng có những bộ trưởng không nằm trong Nội các - đó là các bộ trưởng không bộ, hiện nay số bộ trưởng này là năm người. Họ được Thủ tướng bổ nhiệm, có nhiệm vụ trong thời gian ngắn, nếu chính phủ không còn cần thiết, các bộ trưởng này sẽ được bãi nhiệm.

Ban đầu, Nội các bắt nguồn từ thành phần chủ chốt trong Hội đồng Cơ mật của Nữ hoàng - bao gồm các thành viên làm nhiệm vụ tư vấn cho Quốc vương Anh. Nội các được coi như một Ủy ban của Hội đồng Cơ mật, dần dần trở thành Ủy ban Hành pháp của Chính phủ Canada.

Hiến pháp quy định, các thành viên Nội các do Toàn quyền chỉ định với sự đề nghị của Thủ tướng, nhưng trên

thực tế Thủ tướng nắm quyền lựa chọn các thành viên Nội các. Quá trình tuyển chọn cũng hết sức phức tạp, bởi ngoài việc các bộ trưởng phải có đủ khả năng và nhân cách thì đây cũng là cách Thủ tướng trả "món nợ" chính trị đối với các thành viên trong nội bộ đảng, các đại diện của các nhóm lợi ích và của các tỉnh,... đã nhiệt tình ủng hộ mình khi tranh cử.

Khác với Nội các của Hoa Kỳ, quy mô và cơ cấu tổ chức của Nội các Canada tương đối dễ thay đổi. Số lượng thành viên và chức vụ của họ là do các thủ tướng quyết định. Thậm chí, Thủ tướng cũng có thể tiến hành những thay đổi quan trọng như tổ chức lại các bộ ngành mà không cần có những quy định của luật pháp. Ví dụ, trong suốt thế kỷ XX, số lượng thành viên Nội các Canada luôn thay đổi - con số này dao động khoảng từ 23 đến 40 thành viên tùy từng nhiệm kỳ thủ tướng. Từ năm 1984-1993, khi Brian Mulroney làm Thủ tướng chính phủ, số lượng thành viên Nội các là 40 người; năm 1994, thời Thủ tướng Jean Chrétien, số thành viên Nội các chỉ còn là 23 người; vào những năm sau đó cho đến khi Paul Martin là Thủ tướng, ông tiến hành sáp nhập các bộ, ngành thì số thành viên Nội các lại là 39; ngày 23 tháng 1 năm 2006, Đảng Bảo thủ giành chiến thắng trong cuộc bầu cử, đã thành lập chính phủ thứ 28 của Canada. Ngày 6 tháng 2 năm 2006, Thủ tướng Stephen Harper tuyên thệ nhậm chức và Nội các hiện nay của Chính phủ Canada là 28 thành viên.

Sau khi được lựa chọn, các thành viên Nội các sẽ được bổ nhiệm một chức vụ nhất định và họ thường đứng đầu một ủy ban hay một văn phòng, ngoại trừ vị trí lãnh đạo chính phủ ở Hạ viện và Chủ tịch Hội đồng Cơ mật của Nữ hoàng.

Nội các Canada được chia thành nhiều Ủy ban. Ủy ban Tài chính là một trong những Ủy ban quan trọng nhất. Ủy ban này lên kế hoạch về việc chi tiêu giữa các bộ trong chính phủ. Từ năm 1966, Ủy ban này có một bộ trưởng đứng đầu gọi là Chủ tịch Ủy ban Tài chính, đây là Ủy ban có liên quan đến các vấn đề chính sách quan trọng về thuế. Các Ủy ban khác như Ủy ban Hoạt động Chính phủ, Ủy ban Xã hội, Ủy ban Kinh tế, Ủy ban Ngoại giao, Ủy ban An ninh quốc gia. Mỗi Ủy ban cũng do một bộ trưởng điều hành. Ủy ban Kế hoạch, hay còn gọi là Ủy ban Nội bộ của Nội các, do Thủ tướng đứng đầu nhưng ít khi được sử dụng. Dưới thời Thủ tướng Jean Chrétien, Ủy ban này không được thành lập, nhưng đến nhiệm kỳ Thủ tướng Paul Martin và Stephen Harper nó được xây dựng lại. Số lượng các ủy ban thường do các thủ tướng quyết định, tuy nhiên các ủy ban cơ bản rất ít khi thay đổi.

Nội các là nơi đưa ra các quyết định chính trị tối quan trọng của đất nước. Chỉ có các thành viên của Nghị viện mới được Thủ tướng bổ nhiệm các chức vụ bộ trưởng. Ở Canada, Nghị viện trao quyền lập pháp cho Nội các chứ không phải cho các cá nhân trong Nghị viện. Do vậy, Nội các chính là Chính phủ.

Mỗi thành viên bộ trưởng trong Nội các phải chịu trách nhiệm cá nhân và tập thể trước Hạ viện, trách nhiệm cá nhân với tư cách là chủ quản về công việc của bộ mình quản lý, còn trách nhiệm tập thể là trước các chính sách chung của chính phủ. Điều đó có nghĩa là, các bộ trưởng sẽ phải giới thiệu và bảo vệ dự luật của bộ mình cũng như trả lời chất vấn của phe đối lập về các vấn đề liên quan đến dự luật mà mình đưa ra. Vì thế, các

thành viên Nội các cũng là các thành viên Nghị viện. Song, cũng có trường hợp bộ trưởng không phải là Hạ nghị sĩ hay Thượng nghị sĩ như ông Michael Frontier. Ông được bổ nhiệm làm Bộ trưởng Xã hội và Dịch vụ chính phủ ngày 6/2/2006, chỉ 2 tháng trước khi ông được chỉ định vào Thượng nghị viện.

Ngược lại, Hạ viện cũng đòi hỏi Chính phủ phải có trách nhiệm với các chính sách đưa ra, nếu chính sách không đáp ứng yêu cầu của tình hình đất nước thì Chính phủ phải chịu chỉ trích chứ không phải bộ trưởng đưa ra chính sách. Chính bởi vậy, Thủ tướng coi việc xây dựng một Nội các thống nhất trong nhiệm kỳ của mình là một nhiệm vụ quan trọng hàng đầu nhằm đảm bảo sự ổn định chính trị nói chung.

Phần lớn các dự luật đều do Nội các đề xuất, đều được thông qua và thi hành. Tuy nhiên, trên thực tế vẫn có một tỉ lệ nhỏ các dự luật là do các thành viên đơn phương đề xuất. Nếu tính cả các dự luật này, Nội các có toàn quyền kiểm soát đối với chương trình nghị sự của cơ quan Lập pháp trong Hạ viện.

Đa số các cuộc tranh luận quan trọng trong Nội các là về vấn đề chính sách. Tất cả các cuộc họp của Nội các đều được diễn ra sau cánh cửa đóng kín và biên bản của những cuộc họp đó được giữ bí mật trong suốt 30 năm. Các thành viên Nội các không được tiết lộ vấn đề trong cuộc họp ra ngoài, đây là các quy định bất thành văn nhưng được thực hiện khá nghiêm ngặt.

Quyết định của Nội các phải được các thành viên đồng lòng nhất trí thông qua, cho dù quyết định đó được định hướng từ Thủ tướng. Khi quyết định cuối cùng được công bố, tất cả

các thành viên phải ủng hộ một cách công khai. Nếu bất kỳ điều nào trên đây bị các bộ trưởng vi phạm thì họ rất có thể sẽ bị Thủ tướng cách chức. Nếu bất đồng trong Nội các quá lớn, bộ trưởng đệ trình chính sách có thể đệ đơn xin từ chức.

Ở Canada, ngoài nội các chính thức còn có nội các của phe đối lập (Opposition shadow cabinets). Thông thường, mỗi đảng đối lập đều tự thành lập một "nội các", với các thành viên sẽ giữ các chức vụ giống y như các bộ trưởng hiện có trong nội các của chính phủ đương nhiệm. Nội các của phe đối lập được chấp nhận như một "chính phủ đang trong trạng thái chờ". Thành viên của nội các này thường được bổ nhiệm vào các chức vụ của mình khi đảng của họ nắm quyền kiểm soát chính phủ. Trách nhiệm của nội các này là đưa ra những nhận xét, đánh giá về chính phủ hiện thời và các chính sách của nó, đồng thời, có những đề xuất chính sách thay thế nếu các chính sách của chính phủ đương nhiệm không hợp lý. Hiện nay, ở Canada có nội các không chính thức của Đảng Dân chủ mới, Đảng Xanh và Đảng Bloc Quebecois.

3. Văn phòng Thủ tướng (PMO)

Văn phòng Thủ tướng là một trong những cơ quan giúp việc rất đặc lực cho Thủ tướng. Văn phòng có trụ sở đặt tại toà nhà Langevin - gần khu vực của trụ sở Nghị viện Canada. Nó được biết đến như một nơi đầy quyền lực và thể hiện tâm "thể chế hoá" của chức vụ Thủ tướng Canada.

Số nhân viên của Văn phòng khoảng từ 65 đến 70 người chia thành các phòng, mỗi phòng có trưởng phòng lãnh đạo và chịu trách nhiệm trước Thủ tướng. Nhân viên của PMO là các

cố vấn cao cấp riêng của Thủ tướng, tư vấn trên tất cả các lĩnh vực như: hành pháp, lập pháp, thông tin, quan hệ với các đảng địa phương và quan hệ với các tổ chức xã hội nói chung. Các nhân viên của PMO thực hiện nhiều chức năng khác nhau trong việc lãnh đạo chính trị của Thủ tướng. Mỗi người phụ trách một lĩnh vực với nhiệm vụ riêng. Văn phòng có một số bộ phận chính là:

- Bộ phận bảo vệ bao gồm những nhân viên chuyên làm nhiệm vụ bảo vệ Thủ tướng;

- Bộ phận cố vấn lập pháp, chuyên tư vấn các vấn đề về lập pháp hay chuẩn bị tài liệu cho thủ tướng trả lời chất vấn của phe đối lập về các vấn đề chính sách. Các cố vấn lập pháp luôn là người giúp Thủ tướng biết trước chương trình nghị sự cũng như các quy định sắp được ban hành của Hạ viện và Thượng viện. Ngoài ra, nhân viên cố vấn lập pháp còn có nhiệm vụ viết, biên tập các bài diễn văn, các tuyên bố chính thức mà Thủ tướng phát biểu ngoài Nghị viện;

- Bộ phận chuyên tư vấn liên quan đến các cơ quan trong bộ máy nhà nước và các Văn phòng Hành pháp của Chính phủ, và lên lịch làm việc cho Thủ tướng;

- Bộ phận tư vấn về việc bổ nhiệm các chức vụ, gồm các cố vấn chuyên nghiên cứu tư vấn, lựa chọn nhân sự cho các vị trí cần bổ nhiệm trong chính phủ cho Thủ tướng;

- Bộ phận thông tin bao gồm những cố vấn chuyên quản lý việc liên lạc của Thủ tướng với báo chí và các phương tiện truyền thông nói chung. Bộ phận này còn tổ chức các buổi họp báo, sắp xếp các chương trình ghi hình trong các chuyến công du của Thủ tướng và thường xuyên giữ liên lạc với báo chí;

- Bộ phận chuyên liên kết giữa Thủ tướng với một số nhóm quan trọng khác trong xã hội như thị trường, phụ nữ và nhóm những người đứng đầu các thổ dân.

Ngoài ra, nhân viên Văn phòng còn bao gồm một số các nhà báo, dịch giả có trình độ chuyên môn cao.

4. Hội đồng Cơ mật

Chính phủ Canada được coi như một ủy ban trong Hội đồng Cơ mật của Nữ hoàng. Hội đồng Cơ mật xuất phát là cơ quan cố vấn cho nên quân chủ của Vương quốc Anh. Nó là một hội đồng có toàn quyền, một lực lượng tin cậy của Quốc vương Anh trong những vấn đề quốc gia.

Nội các của chính phủ Canada như đã nói ở phần trên, được phát triển từ một nhóm các cố vấn thân cận của Quốc vương - họ vốn là thành viên trong Hội đồng Cơ mật. Là một thành phần chính thức trong nhánh Hành pháp của hệ thống Nghị viện, Nội các được coi như một bộ máy của Hội đồng thi hành quyền lực đặc biệt của Quốc vương khi cần thiết.

Ở Canada, những người được bổ nhiệm vào Hội đồng Cơ mật của Nữ hoàng sẽ có nhiệm kỳ suốt đời. Thành viên Hội đồng có thể bao gồm cả những người đã có tước hiệu như "The Duke của Edinburg", Hoàng tử xứ Wales hay Thủ tướng Anh. Số lượng thành viên của Hội đồng là không hạn chế, bao gồm các bộ trưởng trong Nội các trước đây, Nội các chính phủ đương nhiệm và các nhân vật quan trọng khác ngoài Nội các. Con số thành viên của Hội đồng Cơ mật hiện tại là khoảng hơn 100 người.

Ngoài các bộ phận chính như trên, cơ quan Hành pháp còn có một số bộ phận giúp việc khác.

Tóm lại, trên đây là một số nét chủ yếu về cơ quan Hành pháp Canada. Đây là một trong ba cơ quan quyền lực có vai trò rất lớn trong hệ thống chính trị nước này. Với nét đặc trưng của mô hình thể chế quân chủ lập hiến có nhiều nét tương đồng với Australia và Anh, Thủ tướng Canada là chính trị gia có quyền lực thực tế cao nhất giữ vai trò lãnh đạo chính trị quan trọng trong Bộ máy Nhà nước. Thủ tướng có toàn quyền chi phối mọi hoạt động của cơ quan Hành pháp nói chung. Đồng thời, Thủ tướng và Nội các đều là thành viên của Hạ viện, điều này đã tạo cho Thủ tướng ngày càng có nhiều quyền lực trong việc điều hành đất nước cũng như thể hiện rõ sự thu tóm quyền lực trong tay Thủ tướng. Điểm này có sự khác biệt với chức vụ Tổng thống Hoa Kỳ - Tổng thống không phải là nghị sỹ và nhiều khi đảng của Tổng thống không chiếm đa số tại quốc hội. Thủ tướng hiện nay của Canada - ông Stephen Harper đang thu hút sự quan tâm chú ý của công chúng bằng việc nỗ lực đặt dấu ấn riêng trong việc điều hành đất nước, tuy nhiên kết quả thế nào thì dư luận vẫn đang tiếp tục theo dõi ■

Chú thích:

1. Tạp chí "Châu Mỹ Ngày nay" các năm 1998, 2004
2. James John Guy "How we are governed: The basics of Canadian politics and government", Harcourt Brace & Company, Canada 1995.
3. W.L. White, R.C. Nelson, "Introduction to Canadian politics and Government", Limited, Toronto, 1990.
4. <http://canada.gc.ca/home.html>
5. <http://laws.justice.gc.ca/en/index.html>