

# ĐỊA VỊ CỦA TỔNG THỐNG MỸ

Nguyễn Anh Hùng  
Viện Nghiên cứu Châu Mỹ

**D**o vị thế đặc biệt của mình, Tổng thống Mỹ là một trong số ít người được phương tiện thông tin và dư luận công chúng quan tâm nhất trên thế giới hiện nay. Dù ít nhiều khác nhau, nhưng sự kết hợp giữa địa vị pháp lý và địa vị thực tế đã tạo cho Tổng thống Mỹ có vai trò quan trọng hàng đầu trong hệ thống chính trị quốc gia cũng như trong quan hệ quốc tế.

## I. Địa vị pháp lý của Tổng thống Mỹ

Địa vị pháp lý của Tổng thống Mỹ là vị trí, vai trò của Tổng thống Mỹ trong Nhà nước, trong xã hội được quy định bởi luật pháp và các nguyên tắc tổ chức - hoạt động cơ bản của Nhà nước Mỹ. Nó khái quát mô hình, giá trị, mối quan hệ của Tổng thống với các cơ quan Nhà nước, tổ chức chính trị, lực lượng xã hội và nhân dân. Với tính duy nhất và tầm quan trọng đặc biệt, địa vị này phải được ghi nhận trong văn bản có giá trị pháp lý tối cao - đó là Hiến pháp. Thực tế thì Hiến pháp Mỹ đã dành một mảng lớn (bao gồm một phần Điều I, toàn bộ Điều II và các Điều sửa đổi XII, XX, XXII, XXIII, XXIV, XXV) quy định về chế độ Tổng thống. Tại Điều I và Điều II, địa vị Tổng thống được nhìn nhận ở nhiều khía cạnh, nhiều mức độ để làm nổi bật hai tư cách chủ yếu:

### 1. Người đứng đầu Nhà nước

Sẽ thất vọng cho bất cứ ai tìm kiếm cụm từ "nguyên thủ quốc gia" (the head

of state) trong Hiến pháp Mỹ. Quả thật, văn bản này đã không hề trực tiếp quy định Tổng thống là người đứng đầu Nhà nước. Người ta giải thích rằng các nhà lập hiến Mỹ muốn ít nhất về mặt lý thuyết, ba nhánh quyền lực nhà nước phải tương đối cân bằng nhau và phải xuất phát từ Hiến pháp, được xác lập, điều chỉnh bởi Hiến pháp; vì vậy nếu trực tiếp ghi nhận Tổng thống là nguyên thủ quốc gia thì có thể dẫn đến làm lu mờ những giá trị ấy và làm giảm tính tối cao tuyệt đối của Hiến pháp. Hơn nữa, nếu quy định Tổng thống là người đứng đầu Nhà nước rồi lại quy định Tổng thống được nắm giữ toàn quyền hành pháp, thì ngay trong hình thức pháp lý, đã tạo tiền đề thuận lợi cho việc khảng định và phát triển sự tập trung quyền lực - đi ngược lại tư tưởng và nguyên tắc phân quyền vốn được quán triệt trong suốt quá trình tổ chức, thực hiện quyền lực của Nhà nước Mỹ.

Dụng ý tế nhị trên không mấy ảnh hưởng tới tư cách nguyên thủ quốc gia, mà nếu xem xét kỹ lưỡng, sẽ thấy được thể hiện "ngầm" nhưng khá đầy đủ trong nội dung các điều khoản Hiến pháp liên quan:

*Thứ nhất*, Điều II mở đầu bằng câu: "Quyền hành pháp sẽ được trao cho một vị Tổng thống Hợp chúng quốc Hoa Kỳ". Về mặt thuật ngữ, danh từ *tổng thống* (*president*) vốn được sử dụng phổ biến và thừa nhận rộng rãi khắp thế giới với ý nghĩa là để chỉ nguyên thủ quốc gia của những nước cộng hoà; còn *thủ tướng* (*premier* hoặc *prime minister*) mới là

danh từ dùng để chỉ người đứng đầu chính phủ (nội các), nắm giữ quyền hành pháp. Khi quy định như trên, Hiến pháp Mỹ đã cùng lúc đạt hai mục tiêu: vừa gián tiếp khẳng định Tổng thống là người đứng đầu Nhà nước lại vừa trực tiếp trao cho ông ta quyền hành pháp (Hiến pháp Mỹ đã không hề dùng tới từ "Thủ tướng").

*Thứ hai*, phương thức thiết lập Tổng thống Mỹ, theo Hiến pháp, đã chứng tỏ ông ta là quan chức duy nhất được bầu lên trên phạm vi toàn liên bang và do đó là cá nhân duy nhất có thể đủ tư cách đại diện cho cả Nhà nước Mỹ - đây là vai trò của chỉ riêng nguyên thủ quốc gia.

*Thứ ba*, mức độ địa vị của bất cứ cơ quan nào cũng được đánh giá chủ yếu qua chức năng và quyền hành của cơ quan ấy. Nhiều chức năng, quyền hành của Tổng thống Mỹ quy định trong Hiến pháp là chức năng, quyền hành của nguyên thủ quốc gia chứ không phải của thủ tướng: công bố, phủ quyết dự luật; tổng chỉ huy quân đội; bổ nhiệm đại sứ; bổ nhiệm thẩm phán Tòa án Tối cao; ký kết điều ước quốc tế.v.v...

Như vậy, Hiến pháp Mỹ đã, gián tiếp về hình thức và trực tiếp về ý nghĩa nội dung, quy định Tổng thống là nguyên thủ quốc gia - người đứng đầu Nhà nước; đại diện tượng trưng cho sự thống nhất, hùng mạnh và bền vững của Nhà nước; có quyền thay mặt Nhà nước Mỹ trong cả đối nội lẫn đối ngoại.

## **2. Người đứng đầu ngành hành pháp**

Nếu như địa vị nguyên thủ quốc gia của Tổng thống Mỹ quy định trong Hiến pháp có vẻ mập mờ do một số kỹ xảo từ ngữ, thì ngược lại, sứ mạng người đứng đầu ngành hành pháp lại

rất rõ ràng: "Quyền hành pháp sẽ được trao cho một vị Tổng thống Hợp chúng quốc Hoa Kỳ... Tổng thống sẽ có quyền chuẩn bị các phương tiện nhằm cho luật pháp được triệt để thi hành...". Sự uỷ thác trọn vẹn này đã thừa nhận Tổng thống nắm giữ toàn quyền hành pháp và về nguyên tắc, ông ta không có nghĩa vụ phải chia sẻ với bất cứ ai quyền lực đó. Hiến pháp Mỹ chỉ đề cập chức danh bộ trưởng bằng thuật ngữ "thư ký" (secretary) chứ không hề quy định gì thêm - khác hẳn hiến pháp hầu hết các nước, vốn thường nói khá cụ thể, chính xác về chức danh, vị thế bộ trưởng và tỷ lệ chia sẻ quyền hành giữa bộ trưởng với thủ tướng. Mặt khác, cơ chế phân quyền cứng rắn mà Hiến pháp Mỹ xác lập đã tách biệt quyền hành pháp với quyền lập pháp và tư pháp, làm cho địa vị người đứng đầu ngành hành pháp của Tổng thống càng trở nên độc tôn, tuyệt đối.

## **II. Địa vị thực tế của Tổng thống Mỹ**

Địa vị pháp lý của Tổng thống Mỹ chủ yếu được quy định trong Hiến pháp - mang tính lý thuyết và tương đối ổn định. Còn địa vị thực tế của Tổng thống lại hình thành trên cơ sở vai trò và các hoạt động thực tiễn của bản thân Tổng thống, của Nhà nước, của xã hội Mỹ - vốn phức tạp, đa dạng, luôn biến đổi với những tính chất, biểu hiện, quy mô, tốc độ, xu hướng khó thể lường trước. Vì vậy, mặc dù được bảo đảm chắc chắn về mặt pháp lý, nhưng địa vị thực tế của Tổng thống Mỹ vẫn luôn dao động và cùng lúc có thể mang nhiều giá trị khác nhau nếu nhìn nhận từ những góc độ khác nhau... Nói chung, địa vị Tổng thống Mỹ được tạo dựng từ ba cơ sở: *một là*, các quy định của Hiến pháp và

nguyên tắc tổ chức - thực hiện quyền lực nhà nước; *hai là*, những yếu tố chính trị - xã hội không có trong Hiến pháp hay nguyên tắc; *ba là*, năng lực và tính cách cá nhân của Tổng thống. Nếu như *địa vị pháp lý* thuần túy hoặc xác lập bởi cơ sở thứ nhất thì *địa vị thực tế* lại đòi hỏi cả ba cơ sở (trong đó nhiều khi cơ sở thứ hai và ba quan trọng hơn, có ảnh hưởng lớn hơn).

### 1. Người đứng đầu Nhà nước và xã hội

Nhà nước là thiết chế rộng lớn nhất, quan trọng nhất và duy nhất đảm lãnh chức năng điều hành, quản lý xã hội Mỹ. Đứng đầu Nhà nước nên Tổng thống cũng đứng đầu xã hội. Nguyên lý này được thực tế hoá một cách sinh động và khá thuận lợi. Quy định vốn sơ sài, khái quát của Hiến pháp Mỹ đã tạo điều kiện dễ dãi cho các vị Tổng thống mở rộng quyền lực cá nhân trên nhiều phương diện bằng cách lấp đầy những khoảng trống Hiến pháp - đương nhiên hiệu quả việc đó còn phụ thuộc vào hoàn cảnh đương thời và tố chất, xử sự của từng Tổng thống; những Tổng thống nổi tiếng, xuất sắc (như Washington, Jackson, Lincoln, F. Roosevelt...) thường là người có bản lĩnh sắt đá và biết cách tự tăng cường địa vị của mình. Mặt khác, cơ chế tản quyền của một hệ thống chính trị đa nguyên và sự chia sẻ giá trị của một xã hội đa thành phần, đa xu hướng như ở Mỹ lại luôn rất cần một quyền lực tối cao duy nhất làm đại diện chung cho tất cả để cân bằng, điều hoà, phối hợp các lực lượng xã hội và hoạt động xã hội. Vai trò thay mặt quốc gia, ý nghĩa biểu tượng sống cho tinh thần và sức mạnh dân tộc của Tổng thống Mỹ vì thế mà được khẳng định, bảo đảm trên thực tế; hơn nữa còn ngày càng

được nâng cao tương xứng với tính chất phức tạp của xã hội hiện đại cũng như ảnh hưởng quốc tế của Mỹ.

Tuy địa vị nguyên thủ của Tổng thống Hoa Kỳ thể hiện rất mạnh mẽ và đa dạng trong thực tiễn, song chỉ được thừa nhận ở mức tương đối. Lịch sử chế độ tổng thống Mỹ cho thấy chưa ứng cử viên tổng thống nào giành được hơn 61,1% tổng số phiếu của những người đi bầu và tại một thời điểm bất kỳ, với một vấn đề bất kỳ, tỷ lệ ủng hộ Tổng thống chưa bao giờ vượt quá 89%. Điều đó chứng tỏ luôn còn một bộ phận lớn dân Mỹ không tán thành Tổng thống của mình, nghĩa là - ở mức độ nhất định - không công nhận vai trò, tư cách đứng đầu Nhà nước và xã hội của ông ta.

Như vậy, nếu so sánh với địa vị pháp lý, thì địa vị nguyên thủ thực tế của Tổng thống Mỹ có cùng bản chất, nhưng rộng lớn và phong phú hơn rất nhiều về nội dung, đồng thời lại kém hơn về tính tuyệt đối.

### 2. Người lãnh đạo nền hành chính và toàn quyền thực thi pháp luật

Câu nói nổi tiếng của Lincoln: "Một phiếu đồng ý, bảy phiếu không đồng ý, phiếu đồng ý thắng!" là một trong những ví dụ minh hoạ cho uy quyền hành pháp tuyệt đối của Tổng thống Mỹ, theo đó dù tất cả bộ trưởng ngả theo một hướng còn Tổng thống ngả theo hướng ngược lại, ý kiến Tổng thống vẫn mang giá trị quyết định. Trên thực tế, Tổng thống luôn là người duy nhất đứng đầu và điều phối nền hành chính liên bang, đảm bảo cho guồng máy hành pháp hoạt động liên tục, nhất quán và hiệu quả. Tổng thống được toàn quyền thực thi pháp luật bằng những phương thức riêng của mình miễn sao các phương thức

đó nhằm phục vụ lợi ích quốc gia và không trái với Hiến pháp. Trong quan hệ công tác với Tổng thống, vai trò của bộ trưởng rất nhỏ: họ không phải là "bộ trưởng" theo đúng nghĩa, mà chỉ là thư ký, "người giúp việc" cho Tổng thống. Mặc dù chức năng cùng vị thế của Nội các và Văn phòng Điều hành ngày càng tăng lên nhưng hai cơ quan này chưa bao giờ được chia sẻ quyền lực hành pháp tối cao với Tổng thống; chúng phải tuân thủ mọi mệnh lệnh của Tổng thống và chịu trách nhiệm trước Tổng thống.

### 3. Người đứng đầu đảng cầm quyền

Tuy có thể không trực tiếp giữ chức chủ tịch đảng cầm quyền nhưng Tổng thống luôn là người có uy thế nhất trong đảng và đương nhiên trở thành nhân vật số một của đảng cầm quyền. Mọi chủ trương, sách lược của đảng thường hoặc do Tổng thống đề xướng, hoặc không trái với quan điểm của Tổng thống. Sáng giá nhất trong đảng mình, Tổng thống đồng thời cũng là đối tượng công kích trọng tâm của các đảng đối lập. Vị thế đó kết hợp với vai trò nguyên thủ quốc gia và lãnh đạo hành pháp khiến Tổng thống Mỹ thực sự trở thành người đứng đầu hệ thống chính trị.

### 4. Nhân vật hàng đầu thế giới

Nước Mỹ hiện đang là một siêu cường quốc, có vai trò và ảnh hưởng mạnh mẽ, rộng lớn nhất thế giới. Tổng thống Mỹ được coi như "Tổng thống của các tổng thống", "Nguyên thủ của các nguyên thủ" bởi ông ta thường tham gia và quyết định nhiều hoạt động chính trị, kinh tế, quân sự,... quan trọng của cộng đồng quốc tế, trực tiếp hoặc gián tiếp tác động, can thiệp vào những chương trình ngoại giao của mỗi quốc gia, mỗi khu vực và trên toàn

cầu. Sở dĩ có được điều đó là do Tổng thống nắm giữ thẩm quyền đối ngoại của Nhà nước Mỹ và sử dụng rất chủ động, linh hoạt, đa dạng quyền này. Hơn nữa, Nhà nước và nhân dân thường luôn tin tưởng, tăng cường ủng hộ cho Tổng thống bởi vì vị thế của họ, của nước Mỹ được khẳng định trên thế giới qua chính vai trò, ảnh hưởng của Tổng thống. Ngoài ra, thực tế thì đa số Tổng thống Mỹ bản thân đều có năng lực ngoại giao giỏi, chủ động thực hiện những hành vi hiệu quả nâng cao vị thế quốc gia và khởi xướng, tiến hành nhiều chương trình ngoại giao quan trọng (chẳng hạn, học thuyết Biệt lập 1823 của Tổng thống Monroe, chiến lược ngoại giao Chiếm gậy lớn 1904 của Tổng thống T. Roosevelt, phương thức trấn áp Đánh đòn phủ đầu 2001 của Tổng thống W. Bush...). Như vậy, không chỉ còn qua phương tiện thông tin hay dư luận công chúng, Tổng thống Mỹ đã thực sự trở thành nhân vật hàng đầu thế giới ■

### Tài liệu tham khảo:

1. Thomas E. Cronin, *The State of the Presidency*, Littll, Broun & Company, Boston, 1990.
2. Glenn A. Phelps, *George Washington and American Constitutionalism*, University Press of Kansas, Lawrence, 1993.
3. Calvil Mackenzie, *American Government: Politics and Public Policy*, Random House, New York, 1996.
4. M. Nelson, *The presidency A to Z: A ready reference encyclopedia*, Congressional quartely, Washington D.C, 2002.
5. Thomas E. Patterson, *The American democracy*, Mc Graw-Hill, Boston, 2003.
6. Glem P. Hastedt, *American foreign policy*, Dushkin/Mc Graw-Hill, Connecticut, 2003.
7. Michael A. Genovese & Robert J. Spitzer, *The Presidency and Constitution*, Palgrave Macmillan, New York, 2005.
8. *Hiến pháp Mỹ*
9. Douglas K. Stevenson, *Cuộc sống và các thể chế ở Mỹ*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2000.
10. TS. Vũ Đăng Hinh (chủ biên), *Hệ thống chính trị Mỹ*, NXB Khoa học Xã hội, Hà Nội, 2001.
11. Ted Yanak & Pam Cornelison, *Những sự kiện lớn trong lịch sử Hoa Kỳ*, NXB Văn hoá Thông tin, Hà Nội, 2005.
12. William A. Degregorio, *Bốn mươi ba đời tổng thống Hoa Kỳ*, NXB Văn hoá Thông tin, Hà Nội, 2006.