

sách, thực thi pháp luật và điều hành, quản lý quốc gia. Các loại văn bản phổ biến nhất là sắc lệnh (Decree), lệnh hành pháp (Executive Order) và chỉ thị (Presidential Directive) - chúng ngày càng thông dụng và chiếm ưu thế hơn so với những đạo luật, nghị quyết của Quốc hội.

(5). *Đề cử và bổ nhiệm* những thành viên Nội các, những chức vụ chính trị quan trọng khác trong Chính phủ, những vị trí công chức hành chính quan trọng trong guồng máy hành pháp liên bang, những quan chức cao cấp của các bộ ngành. Tuy nhiên, sự bổ nhiệm các chức vụ cao cấp này của Tổng thống cần phải được Thượng viện phê chuẩn² nên có thể sẽ khó suôn sẻ, nếu đảng đối lập có đa số nghị sĩ trong Thượng viện. Những thập niên gần đây, mỗi năm Tổng thống Mỹ bổ nhiệm chừng 3.000 quan chức hành pháp, khoảng 25-40% trong số đó cần được Thượng viện phê chuẩn. Tổng thống đôi khi né tránh sự chấp thuận của Thượng viện bằng cách sử dụng phương thức “bổ nhiệm trong kỳ nghỉ” - tức là đưa ra quyết định bổ nhiệm khi Thượng viện đã ngưng họp (sự bổ nhiệm trong kỳ nghỉ có hiệu lực cho đến đầu phiên họp khóa sau của Thượng viện, ví dụ: một người được bổ nhiệm vào năm 2008 có thể giữ chức đến cuối năm 2009). Tổng thống cũng sử dụng một phương thức khác nữa để né tránh sự xác nhận của Thượng viện, đó là việc bổ nhiệm các quan chức với tư cách “tạm

quyền”. Chẳng hạn, năm 1998, 20% vị trí trong Chính phủ đòi hỏi phải có sự chấp thuận của Thượng viện (64 trong số 320 vị trí trống) đã do những nhân vật “tạm quyền” nắm giữ. Bất mãn trước thực tế đó, Thượng viện đã đề xuất và thông qua Đạo luật Các vị trí bỏ trống năm 1998. Đạo luật này xác nhận các ứng viên dựa “theo ý kiến (xem xét, cố vấn) và được sự chấp thuận (thông qua, phê chuẩn) của Thượng viện”, và họ có thể được phép của Thượng viện giữ chức trên cơ sở “tạm quyền”, nhưng bị Thượng viện giới hạn về mặt thời gian nhiệm kỳ.

(6). *Toàn quyền bãi miễn* những quan chức của Chính phủ nếu họ không hoàn thành nhiệm vụ, mắc sai lầm, gây thiệt hại nghiêm trọng trong công việc... Nếu như sự đề cử và bổ nhiệm quan chức hành pháp cao cấp cần phải được Thượng viện xem xét, thông qua thì sự bãi miễn không chịu bất cứ sự can thiệp nào của Thượng viện hoặc cả hai Viện của Quốc hội.

Khó có thể liệt kê hết những quyền hạn cụ thể của Tổng thống Mỹ trong lĩnh vực hành pháp rộng lớn và phức tạp. Tuy vậy, điều rất dễ nhận thấy là những quyền hạn đó tạo nên phần cơ bản nhất của quyền lực tổng thống, chúng ngày càng được tăng cường và giúp Tổng thống kiểm chế hữu hiệu đối với hệ thống cơ quan lập pháp, tư pháp. Việc sử dụng khéo léo quyền hành pháp còn khiến Tổng thống nâng cao được vị thế cá nhân mình và hoạt động suôn sẻ, thuận lợi hơn. Ví

dụ, các đạo luật hiện đại cho phép Tổng thống ấn định hợp đồng và lựa chọn địa điểm xây dựng những cơ sở của Chính phủ; Tổng thống dùng quyền này để gây sức ép với các thành viên của những ủy ban và tiểu ban quan trọng có liên quan tới quốc phòng mà thường được Tổng thống cho phép xây dựng các cơ sở quốc phòng ở khu vực mình quản lý, để đổi lấy sự ủng hộ của họ về những yêu cầu quân sự.

2. Quyền trong lĩnh vực lập pháp

Dù không thuộc ngành lập pháp, không nắm giữ quyền lập pháp, nhưng Tổng thống Mỹ vẫn có nhiều quyền hạn quan trọng trong lĩnh vực này.

2.1. Công bố luật

Tổng thống - với tư cách nguyên thủ quốc gia - là người duy nhất thay mặt Nhà nước công bố với nhân dân những đạo luật mà Quốc hội thông qua. Chỉ khi được Tổng thống công bố, những đạo luật đó mới được ban hành và mới bắt đầu có hiệu lực, giá trị thực thi.

2.2. Sáng quyền lập pháp

Sáng quyền lập pháp (quyền sáng kiến về lập pháp) là sáng kiến đề nghị luật. Trong bất cứ một thể chế chính trị nào, sáng quyền lập pháp luôn là một phương tiện tạo ảnh hưởng có hiệu quả của cơ quan hành pháp đối với cơ quan lập pháp. Với chế độ tổng thống Mỹ, Hiến pháp trao cho Quốc hội chức năng lập pháp và không quy định rõ ràng cho Tổng thống sáng quyền đó. Việc quy định như vậy nhằm mục đích

biểu hiện sự phân quyền tuyệt đối của chính thể, đồng thời cũng để nâng cao vai trò đích thực của Quốc hội trong lĩnh vực lập pháp vốn đã được Hiến pháp phân chia. Nhưng thực tế, Tổng thống vẫn có quyền hạn rất lớn trong lĩnh vực này. Tổng thống dù không thuộc ngành lập pháp, nhưng vẫn đóng một vai trò ngày càng quan trọng trong tiến trình lập pháp. Cả Tổng thống lẫn nhiều bộ phận hành pháp đều có quyền thông qua, ban hành những văn bản pháp lý. Quyền đó hoặc là “được suy diễn”, được biến thái từ quyền hạn của Tổng thống, hoặc là được Quốc hội ủy thác (trao lại) cho Tổng thống. Nếu như trong thế kỷ XIX, người ta có xu hướng coi vai trò của ngành hành pháp Mỹ là thực thi những luật mà Quốc hội lập ra và thông qua, thì từ đầu thế kỷ XX đến nay, người ta lại thường mong đợi người đứng đầu hành pháp có chương trình và cách thức thúc đẩy các nhà lập pháp thông qua những luật lệ. Khoản 3 Điều II Hiến pháp quy định: “Tổng thống sẽ thông báo thường kỳ cho Quốc hội về tình hình của liên bang và đề nghị Quốc hội xem xét những biện pháp mà Tổng thống thấy cần thiết và thích hợp”. Như vậy, Tổng thống có quyền cung cấp thông tin và thực hiện những biện pháp thích hợp để tác động hoặc trợ giúp Quốc hội trong tiến trình lập pháp. Hai sáng quyền lập pháp quan trọng của Tổng thống Mỹ là gửi thông điệp cho Quốc hội³ và sáng kiến về luật ngân sách.

(1). Quyền gửi thông điệp cho Quốc hội

Có tới gần một nửa số dự luật tại Quốc hội Mỹ do Tổng thống đề nghị qua các thông điệp gửi cho Quốc hội. Hành vi Tổng thống gửi thông điệp cho Quốc hội thể hiện rõ nét vừa như một quyền vừa như một nghĩa vụ. Nếu coi là quyền thì Tổng thống có thể thực hiện mà không bị ràng buộc bởi một chế tài nào và có thể xem đây là phương tiện để Tổng thống thuyết phục Quốc hội hoặc một hình thức sáng quyền lập pháp. Nếu coi đây là nghĩa vụ thì động lực thúc đẩy Tổng thống thực hiện nghĩa vụ này là bắt nguồn từ trách nhiệm, và mục đích của hành vi là tránh phản ứng bất lợi về sau của Quốc hội chứ không phải là tạo cơ hội ủng hộ, cảm thông nhằm thông qua nhanh chóng các dự luật.

Trong trường hợp Tổng thống đích thân đọc thông điệp, mục đích của thông điệp khi đó không chỉ thông báo tình hình trong nước và quốc tế, mà còn nhằm sửa đổi những đạo luật cũ, hoặc kiến tạo những đạo luật mới điều chỉnh lĩnh vực liên quan tới đời sống toàn dân và phù hợp với nhu cầu chung. Chẳng hạn, năm 1946, nhân cuộc đình công của công nhân ngành tàu hoả, Tổng thống (1945-1953) Harry S. Truman (1884-1972) đã thành công trong việc đích thân ra trước Quốc hội yêu cầu thông qua ngay một đạo luật để Tổng thống có quyền kiểm soát việc đình công. Sau này, Tổng thống (1961-1963) John Fitzgerald Kennedy (1917-1963) và

Tổng thống (1963-1969) Lyndon Baines Johnson (1908-1973) sử dụng các kỹ thuật hiến định đó để đề nghị với Quốc hội nhiều biện pháp cần thiết. Hình thức này thu hút sự chú ý, quan tâm đặc biệt của quần chúng. Mặc dù việc sử dụng thông điệp có tác dụng tạo ưu thế cho ngành hành pháp trong nhiều trường hợp nhưng đôi lúc kỹ thuật này thất bại - nhất là khi Tổng thống không được sự ủng hộ của đa số nghị sĩ trong Quốc hội.

Tổng thống cũng có thể sử dụng phương thức “đề nghị luật qua đảng viên đảng cầm quyền”: dự thảo nhiều dự luật rồi trao cho nghị sĩ thuộc đảng mình để trình trước Quốc hội. Các Tổng thống Wilson, F. D. Roosevelt, Truman đã sử dụng hiệu quả phương thức này. Nhiều người cho rằng, Tổng thống được coi là động lực của Quốc hội và phần lớn những dự luật đều có nguồn gốc ở Tổng thống.

(2). Quyền sáng kiến về luật ngân sách

Tổng thống, với tư cách là người đứng đầu hành pháp, có trách nhiệm soạn thảo và trình trước Quốc hội dự án ngân sách liên bang, trong đó định những khoản chi tiêu cần thiết cho các bộ phận thuộc hành pháp. Ở một mức độ nào đó, chương trình ngân sách nhà nước cũng là một đạo luật - chỉ khác với các đạo luật bình thường ở chỗ nó có sức sống 1 năm. Quyền sáng kiến về luật ngân sách của Tổng thống là một phương tiện quan trọng hoạch định chính sách quốc gia. Việc soạn thảo đạo luật ngân sách có thể coi là một đặc

quyền của Tổng thống và ngành hành pháp. Chỉ cơ quan hành pháp mới đủ khả năng nắm rõ mọi nhu cầu và tài nguyên, tiềm lực quốc gia. Hơn nữa, ngân sách không chỉ là một phương tiện điều hành hoạt động bộ máy nhà nước mà còn là một phương tiện để điều hòa sinh hoạt kinh tế - xã hội, là yếu tố cần thiết cho chính sách kinh tế - xã hội của Chính phủ. Đạo luật ngân sách liên bang thể hiện chương trình hoạt động của Chính phủ.

Đứng đầu hành pháp, Tổng thống Mỹ - theo luật định - là người chịu trách nhiệm chính trước cơ quan lập pháp về vấn đề xây dựng (tạo lập) và chấp hành (thực hiện) ngân sách liên bang. Do vậy, Tổng thống thành lập, chỉ đạo Văn phòng Quản lý và Ngân sách (nằm trong Văn phòng Điều hành của Tổng thống). Thủ trưởng các bộ, ngành - kể cả Bộ Tài chính - chỉ phải chịu trách nhiệm trước Quốc hội trong phạm vi thẩm quyền quy định theo Hiến pháp, tức là chỉ phải chịu trách nhiệm về số kinh phí ngân sách dự trù cho hoạt động của cơ quan mình trong khuôn khổ dự án ngân sách hành chính do Tổng thống trình Quốc hội. Nhiệm vụ chủ yếu của những cơ quan này là soạn thảo ngân sách quốc gia rồi trình Tổng thống xem xét. Sau khi Tổng thống phê chuẩn, dự luật ngân sách được chuyển cho Quốc hội thông qua. Như vậy, sáng kiến luật trong lĩnh vực tài chính - ngân sách thực sự được chuyển vào tay Tổng thống.

2.3. Triệu tập kỳ họp Quốc hội bất thường

Khoản 3 Điều II Hiến pháp Mỹ quy định: “Trong trường hợp cần thiết, Tổng thống có quyền triệu tập hai Viện hoặc một trong hai Viện. Trong trường hợp bất đồng giữa hai Viện về thời gian hoãn họp, Tổng thống sẽ quyết định về thời gian cuộc họp sẽ hoãn đến bao giờ mà Tổng thống cho là thích hợp”. Như vậy, bên cạnh quy định những kỳ họp thường lệ, Hiến pháp cũng ghi nhận các kỳ họp bất thường nhằm dự liệu giải quyết những vấn đề xảy ra trong hoàn cảnh đặc biệt. Đây là lúc Tổng thống cần phải tiếp xúc với Quốc hội để cùng quyết định những việc trọng đại có liên quan đến sự hưng vong của đất nước. Với vai trò nguyên thủ quốc gia, đứng đầu hành pháp và thống lĩnh các lực lượng vũ trang, trong hoàn cảnh phức tạp, vị thế đặc biệt của Tổng thống cho phép dễ dàng xử lý một số vấn đề mà trước đó đã vấp phải trở lực lớn từ phía cơ quan lập pháp, đảng phái, nhóm áp lực... Các kỳ họp bất thường, nhìn bề ngoài, người ta cảm tưởng đó là sự hợp tác thuần túy giữa hai cơ quan lập pháp và hành pháp, bởi lẽ một kỳ họp bất thường không có ý nghĩa nào khác hơn là sự “cần thiết” gặp nhau giữa hai cơ quan để ứng phó với tình thế mới hoặc trong một tình thế đặc biệt của đất nước. Nhưng thực tế, đằng sau ý nghĩa đó còn có ngầm ý của Tổng thống muốn tác động đến Quốc

hội một cách khéo léo để đạt được mục đích của mình. Chính vì vậy, mỗi kỳ họp bất thường đều có thể mang ý nghĩa, sắc thái khác nhau qua tác dụng và mục đích của nó.

2.4. Bổ nhiệm ghế thượng nghị sĩ tạm thời bỏ trống

Khoản 2 Điều II Hiến pháp Mỹ quy định: “Tổng thống sẽ có quyền bổ sung vào những chỗ trống có thể xảy ra trong thời gian giữa hai kỳ họp của Thượng viện bằng cách cấp giấy uỷ nhiệm có thời hạn đến cuối kỳ họp sau của Thượng viện”. Quyền bổ nhiệm này giúp Tổng thống có thể ít nhiều thay đổi tỷ lệ nghị sĩ trong Thượng viện theo hướng có lợi cho mình và đảng cầm quyền.

2.5. Phủ quyết

Một quyền hạn tổng thống Mỹ có ảnh hưởng lớn trong lĩnh vực lập pháp là sự phủ quyết, theo đó, Tổng thống có thể chấp thuận hoặc không chấp thuận (bằng phủ quyết) những dự luật đã được Quốc hội thông qua. Quyền phủ quyết (veto - nghĩa gốc Latinh là “tôi cấm”) được trang bị cho Tổng thống với ba ý nghĩa: (1) là một phương thức để Tổng thống bảo vệ Hiến pháp; (2) là một công cụ đặc lực để chống lại sự vội vàng và độc đoán của Quốc hội trong lĩnh vực lập pháp; và (3) là một phương tiện hữu hiệu để bảo vệ chính sách quốc gia do Tổng thống hoạch định. Như vậy, quyền phủ quyết không đơn thuần chỉ là quyền từ chối. Tổng thống cũng có thể sử dụng nó để đề xuất những mục

tiêu chính sách của mình, ví dụ, những đe dọa phủ quyết thường thúc đẩy các ủy ban và các nhà lập pháp điều chỉnh cho phù hợp với những đề nghị và mục tiêu của ngành hành pháp. Các Tổng thống còn thử áp dụng cái gọi là “chính trị phân biệt” trong việc sử dụng quyền phủ quyết: một cuộc chiến phủ quyết với Quốc hội có thể sẽ giúp cho Tổng thống nhấn mạnh vấn đề với cử tri về sự khác nhau giữa quan điểm của mình, của đảng cầm quyền với quan điểm của đảng đối lập.

Theo Khoản 7 Điều I Hiến pháp Mỹ, tất cả những dự luật do Quốc hội thông qua, trước khi được ban hành (trở thành đạo luật) phải đệ trình lên Tổng thống. Trong vòng 10 ngày (không kể Chủ nhật), nếu đồng ý, Tổng thống sẽ ký công bố dự luật đó (thực tế cho thấy đa số dự luật sẽ được Tổng thống phê chuẩn và Tổng thống thỉnh thoảng cho công bố “một bản tường trình về sự phê chuẩn của mình”, trong đó có giải thích những quy định của các đạo luật mới này). Nếu không đồng ý, Tổng thống sẽ phủ quyết - gửi trả Viện đã soạn thảo ra dự luật đó (kèm theo lời phê của mình) và yêu cầu Quốc hội xem xét lại. Quốc hội phải bàn bạc, sửa đổi... và chỉ khi không dưới 2/3 nghị sĩ từng Viện tán thành thì dự luật này mới trở thành đạo luật được (ban đầu, để thông qua, chỉ cần trên 1/2 số nghị sĩ từng Viện tán thành). Như vậy, trong trường hợp ấy, quyền phủ quyết của

Tổng thống có giá trị bằng 1/6 quyền lực biểu quyết thông qua dự luật của từng Viện trong Quốc hội (vì $2/3 - 1/2 = 1/6$), tức là “tương đương” 89 nghị sĩ (Quốc hội Mỹ hiện có 535 nghị sĩ chính thức). Mỗi Viện của Quốc hội phải cần ít nhất 2/3 số nghị sĩ ủng hộ mới bác bỏ được sự phủ quyết của Tổng thống, mà thực tế cho thấy Tổng thống thường dễ dàng giành được không dưới 1/3 số nghị sĩ ủng hộ (nhất là những nghị sĩ cùng đảng với Tổng thống - đảng cầm quyền), nên quyền phủ quyết thường rất có hiệu lực.

Không chỉ có quyền phủ quyết thông thường (phủ quyết tương đối) như nêu trên, Tổng thống Mỹ còn được trang bị một loại quyền phủ quyết khá độc đáo nữa là “phủ quyết ngầm” (“phủ quyết bỏ túi” - pocket veto). Trong thời hạn 10 ngày (không kể Chủ nhật) từ lúc Tổng thống nhận được dự luật, nếu Quốc hội không nhận được dự luật trả lại thì dù Tổng thống không ký và không làm gì với nó cả cũng coi như dự luật đã được Tổng thống đồng ý (sự lựa chọn kiểu này của Tổng thống hiếm khi xảy ra, thường chỉ là với một số dự luật mà Tổng thống không thích nhưng cũng không muốn phủ quyết). Cũng trong thời hạn 10 ngày đó, nếu Quốc hội kết thúc khóa họp, thì dự luật lại không thể trở thành đạo luật (vì dù Tổng thống có gửi trả chẳng nữa thì Quốc hội cũng đã kết thúc khóa họp rồi, không thể nhóm họp lại chỉ để xem xét sự phủ quyết của Tổng thống). Năm 1974 và 1978, Tòa án Tối cao ra

quy định giới hạn quyền phủ quyết ngầm của Tổng thống chỉ sử dụng với phiên họp cuối cùng chứ không phải vào dịp nghỉ lễ. Trong nhiệm kỳ của mình (1989-1993), Tổng thống George [Herbert Walker] Bush (1924-...) đã cố gắng mở rộng quyền phủ quyết ngầm để bao gồm các kỳ nghỉ giữa chừng và kỳ nghỉ giữa phiên họp thứ nhất với phiên họp thứ hai của Quốc hội, nhưng các lãnh đạo của Quốc hội đã không đồng ý với những hành động này.

Cả hai loại quyền phủ quyết trên đều được Tổng thống Mỹ sử dụng phổ biến: trong hơn hai thế kỷ qua, đã có gần 2.700 lần phủ quyết (với hơn 40% số lần là phủ quyết ngầm), trong đó Quốc hội chỉ bác bỏ được một tỷ lệ rất nhỏ là khoảng 6% số lần. Điển hình là Tổng thống F. D. Roosevelt: trong hơn 3 nhiệm kỳ (1933-1945) đã phủ quyết tới 635 lần mà chỉ 9 lần bị Quốc hội bác bỏ!

Nhìn chung, việc quyết định phủ quyết không chỉ xuất phát từ quan điểm cá nhân của Tổng thống, mà của cả một Chính phủ đương nhiệm và đảng cầm quyền. Tổng thống thường tham khảo ý kiến của các quan chức hành pháp cao cấp, các cơ quan quản lý ngân sách, các bộ ngành liên quan, các phụ tá cố vấn và ban lãnh đạo đảng cầm quyền. Thường thì Tổng thống có những lý do sau đây để quyết định phủ quyết một dự luật: (1) dự luật không hợp hiến; (2) dự luật xâm phạm quyền độc lập của Tổng thống; (3) dự luật thể hiện là một chính sách

quốc gia không khôn ngoan; (4) dự luật không hoặc khó thể thực hiện được; và (5) dự luật đòi hỏi chi phí khá lớn. Ngoài ra, những yếu tố chính trị cũng có thể đặt trên hoặc thao túng tất cả các lý do này; nhưng sự hợp lý về chi phí luôn là lý do được các Tổng thống gần đây ưa chuộng. Không chỉ có quyền phủ quyết dự luật, Tổng thống còn được quyền phủ quyết những mệnh lệnh, nghị quyết và quyết định được cả hai Viện của Quốc hội thông qua, với thủ tục tương tự như phủ quyết dự luật.

2.6. Được Quốc hội ủng hộ

Quyền được Quốc hội ủng hộ là một quyền hạn “không chính thức” của Tổng thống (vì vừa không được quy định trong Hiến pháp hay luật lệ, vừa mang nhiều tính bị động chứ không phải chủ động như những quyền hạn khác), nhưng đặc biệt quan trọng. Tổng thống khó có thể hoạt động hữu hiệu, nếu không có ít nhất sự ủng hộ từ Quốc hội. Thực tế cho thấy, hầu hết các Tổng thống Mỹ đều được đa số nghị sĩ trong một hoặc cả hai Viện của Quốc hội ủng hộ.

Sự ủng hộ của Quốc hội đối với những chủ trương, quan điểm, đề xuất của Tổng thống diễn ra theo các quy luật: (1) Chủ trương, quan điểm, đề xuất càng rõ ràng thì càng được ủng hộ nhiều; (2) Các Tổng thống thời hiện đại (sau năm 1945) thường được từ 2/3 đến 3/4 số phiếu ủng hộ tại hai Viện; (3) Các Tổng thống thường được những nghị sĩ cùng đảng (đảng cầm quyền)

ủng hộ nhiều hơn hẳn nghị sĩ đảng đối lập. Ví dụ, vào năm 1998, tính bình quân thời gian hạ nghị sĩ đảng Dân chủ ủng hộ Tổng thống đồng đảng Clinton là 74%, thượng nghị sĩ đảng Dân chủ là 84%, còn con số tương ứng của nghị sĩ đảng Cộng hòa chỉ là 26% và 41%; (4) Tương quan đảng phái ảnh hưởng mạnh tới sự ủng hộ Tổng thống. Chẳng hạn, nếu đảng cầm quyền (đảng của Tổng thống) chiếm đa số trong cả hai Viện của Quốc hội thì thường ít nhất 3/4 nghị sĩ ủng hộ Tổng thống. Ngược lại, tỷ lệ sẽ thấp hơn nhiều nếu đảng cầm quyền chỉ chiếm thiểu số trong một hoặc cả hai Viện của Quốc hội; (5) Các Tổng thống thường bị xu hướng mất dần sự ủng hộ của Quốc hội theo số năm cầm quyền của họ. Ví dụ, năm đầu cầm quyền của Tổng thống (1981-1989) Ronald Reagan (1911-2004) được tỷ lệ nghị sĩ ủng hộ rất cao (trên 80%), sang năm thứ hai giảm mất 13% và quá trình này cứ tiếp tục khiến đến năm thứ tám - năm cuối cùng của nhiệm kỳ hai - ông chỉ còn được khoảng 42% nghị sĩ ủng hộ; (6) Mặc dù số lượng vấn đề mà các Tổng thống đưa ra được những quan điểm rõ ràng ngày càng tăng, song chúng lại chiếm tỷ lệ ngày càng giảm trong các cuộc bỏ phiếu của Quốc hội, bởi công việc của những nghị sĩ ngày càng lớn hơn trước kia rất nhiều. Chẳng hạn, năm 1998, Tổng thống (1993-2001) Bill Clinton (1946-...) đã đưa ra quan điểm đối với chừng 18% số cuộc bỏ phiếu ở Thượng và Hạ viện;

còn trong mỗi năm thuộc hai nhiệm kỳ của mình, tỷ lệ này ở Tổng thống (1953-1961) Dwight David Eisenhower (1890-1969) là tới khoảng 60%.

3. Quyền trong lĩnh vực tư pháp

3.1. Đề cử và bổ nhiệm thẩm phán liên bang

Tổng thống Mỹ được quyền đề cử và bổ nhiệm các thẩm phán liên bang (quan trọng nhất là 9 vị thẩm phán Tòa án Tối cao). Quyền hạn này ít nhiều làm giảm tính độc lập của hệ thống tòa án và tạo cho Tổng thống sự ủng hộ nhất định từ phía ngành tư pháp - nhất là khi đối tượng đề cử, bổ nhiệm lại là người thân của Tổng thống (ví dụ, năm 1961, Tổng thống Kennedy từng gây nên nhiều dư luận tiêu cực dịp ông bổ nhiệm chính em trai mình - Robert Fitzgerald Kennedy - vào chức vụ Chánh án Tòa án Tối cao Hoa Kỳ).

3.2. Ân xá cho phạm nhân

Tổng thống được quyền ân xá cho bất kỳ ai đã bị kết tội vi phạm luật pháp liên bang - trừ trường hợp còn nghi vấn hoặc phạm tội phản bội Tổ quốc. Sự ân xá có thể là hoàn toàn (tha bổng) hoặc một phần (giảm hình phạt) và có điều kiện. Quyền hạn này rất có ý nghĩa khi Tổng thống hủy bỏ án tử hình, ân xá cho tù chính trị hoặc giảm hình phạt đối với những tội nhân đặc biệt. Chẳng hạn, năm 1974, Tổng thống (1974-1977) Gerald Rudolph Ford (1913-2006) đã ân xá cho cựu Tổng thống Nixon về những

lỗi lầm của ông này trong vụ Watergate trước khi tòa án ra quyết định. Hành động của Tổng thống Ford dù có hiệu lực nhưng đã gây ra sự ngạc nhiên, dị nghị và tranh cãi sôi nổi khắp nước Mỹ⁴.

3.3. Hạ lệnh truy nã và bắt giữ tội phạm đặc biệt nguy hiểm

Tổng thống được quyền phát lệnh truy nã, bắt giữ - trên phạm vi liên bang và quốc tế - đối với những tội phạm đặc biệt nguy hiểm cho nước Mỹ và thế giới. Điển hình là vụ Tổng thống G. Bush (Bush cha) phái quân đội đến Panama cuối năm 1989 để bắt Tổng thống Manuel Antonio Noriega của nước này đem về Mỹ xét xử vì tội buôn bán ma túy.

4. Quyền trong lĩnh vực an ninh và quốc phòng

Là nguyên thủ quốc gia, Tổng thống Mỹ là người thống lĩnh các lực lượng vũ trang - nắm quyền chỉ huy tối cao đối với quân đội (những năm gần đây thường gồm lục quân, hải quân, thủy quân lục chiến, phòng vệ bờ biển, không quân, lực lượng trụ bị và vệ binh quốc gia, với tổng cộng khoảng 2,3 triệu người), cảnh sát và nhiều đơn vị vũ trang đặc biệt; điều động, sử dụng các lực lượng này vì mục đích an ninh, quốc phòng của nước Mỹ. Tổng thống được quyền phong hàm cấp, bổ nhiệm và bãi nhiệm⁵ những chức vụ quan trọng trong lực lượng vũ trang. Tổng thống có thể cho thành lập những cơ quan

và lực lượng vũ trang đặc biệt - như Truman thành lập Hội đồng An ninh quốc gia (NSC) và Cục Tình báo Trung ương (CIA) năm 1947, Kennedy thiết lập Lực lượng Đặc nhiệm tác chiến hỗn hợp (SEAL) năm 1962...

Trong lĩnh vực an ninh và quốc phòng, đáng kể nhất là “thẩm quyền chiến tranh” (war powers) - quyền hợp pháp được phát động chiến tranh - của Tổng thống. Quyền này quy định mập mờ trong Hiến pháp (Hiến pháp Mỹ cho Quốc hội tuyên chiến, nhưng Tổng thống - với tư cách tổng tư lệnh - lại mặc nhiên có quyền ra lệnh cho quân đội hành động) và theo lời R. Morris - giáo sư sử học Trường Đại học Columbia - nói với Ủy ban Đối ngoại Thượng viện năm 1971 thì những nhà lập hiến muốn thẩm quyền chiến tranh của Tổng thống “lớn hơn một chút quyền phòng vệ chống cuộc xâm lược sắp xảy ra khi Quốc hội không họp”. Nhưng thực tế lịch sử cho thấy, Tổng thống thường vượt quá quyền “phòng vệ” rất nhiều. Tổng thống Mỹ có quyền ban bố tình trạng chiến tranh [đã được Quốc hội thông qua] với nước khác, quyền phái quân đội đến can thiệp vào những cuộc xung đột trên thế giới, quyền cho sử dụng các loại vũ khí hủy diệt hàng loạt... Theo quy định, khi sử dụng các quyền chiến tranh, Tổng thống phải tham khảo ý kiến và được sự nhất trí của Quốc hội. Tuy nhiên, hoạt động của các Tổng thống Mỹ đã làm cho quy định trên trở nên hoàn toàn hình thức. Chẳng hạn, tính đến

nay, trong hơn 300 lần Tổng thống cho quân tham chiến ở nước ngoài, chỉ 5 lần được Quốc hội phê chuẩn (trong đó 4 lần Quốc hội đành phê chuẩn như công nhận “sự đã rồi”)⁶.

Nhằm hạn chế thẩm quyền chiến tranh của Tổng thống, ngày 7/11/1973, Quốc hội Mỹ thông qua Đạo luật Nghị quyết về Thẩm quyền chiến tranh, theo đó, khi đưa quân tham chiến, Tổng thống phải được Quốc hội đồng ý và phải báo cáo với Quốc hội trong 48 giờ kể từ lúc phát lệnh; và nếu sau 60 ngày (có thể kéo dài thêm 30 ngày) mà Quốc hội không quyết định cho tiến hành chiến tranh thì Tổng thống phải rút quân về. Nhưng đạo luật này không được Tổng thống tuân theo nghiêm túc và không được Tòa án Tối cao ủng hộ. Thượng Nghị sĩ Alan Cranston thừa nhận: “Đạo luật này là một thất bại. Nó không ngăn được Tổng thống theo đuổi các cuộc phiêu lưu quân sự trước khi tranh thủ được sự ủng hộ của Quốc hội”⁷. Ví dụ điển hình nhất là cuối năm 1990, Tổng thống G. Bush (Bush cha) cho quân tham chiến ở vùng Vịnh mà không báo cáo Quốc hội; Quốc hội lúc ấy không bày tỏ thái độ đồng ý hay phản đối, nhưng cũng không đòi rút quân (!)... Nhiều người cho rằng, việc dành thẩm quyền chiến tranh rộng lớn cho Tổng thống là cần thiết để đảm bảo tính bất ngờ, hiệu quả trong những cuộc chiến mà Mỹ tham gia, đồng thời giữ vững được thế mạnh quân sự của Mỹ trên thế giới.

5. Quyền trong lĩnh vực danh dự và nghi lễ quốc gia

Được coi là biểu tượng vĩ đại của quốc gia và dân tộc, Tổng thống Mỹ được đề tên, ảnh, chữ ký... của mình trong phần trang trọng nhất của văn bản nhà nước, tiền, phù hiệu... Tổng thống có quyền ban thưởng huân huy chương, tặng phẩm quốc gia... cho những cá nhân, tổ chức có cống hiến xuất sắc. Tổng thống cũng chủ trì rất nhiều nghi lễ quốc gia: từ việc cất bằng khánh thành các công trình lớn, khai mạc hội nghị, viếng tượng đài liệt sĩ, trao bằng tốt nghiệp đến việc đánh trái bóng đầu tiên trong mùa bóng chày hàng năm, hay đón tàu vũ trụ trở về sau chuyến bay...

Không chỉ có quyền hạn đa dạng trong lĩnh vực danh dự và nghi lễ, Tổng thống còn thường là người khởi xướng, đi tiên phong trong việc khẳng định và tôn vinh những giá trị và bản sắc quốc gia. Chẳng hạn, “*Nước Mỹ trên hết*” (*America First*) là phương châm của những người theo chủ nghĩa biệt lập, được Tổng thống (1913-1921) Woodrow Wilson (1856-1924) sử dụng lần đầu tiên trong một bài phát biểu vào ngày 24/4/1915. Sau đó, thuật ngữ này được sử dụng bởi những người không muốn Chính phủ Hoa Kỳ giúp đỡ nước Anh trước khi Hoa Kỳ chính thức tham gia vào Chiến tranh Thế giới lần thứ hai. Ngày nay, cụm từ “*Nước Mỹ trên hết*” không những được dùng trong ngoại giao, mà còn xuất hiện phổ biến trong đời sống xã hội Mỹ, thể hiện sự đánh

giá ưu tiên và đầy tự hào của người dân Hoa Kỳ về quốc gia mình... Còn “*Kiểu Mỹ, lý tưởng Mỹ*” (*Americanism*) là niềm tin rằng các lý tưởng, giá trị đạo đức và thông lệ của người Mỹ là tốt hơn so với các nước khác. Tổng thống Th. Roosevelt khởi xướng quan điểm và thuật ngữ này, nó nhanh chóng được mọi người đón nhận và sử dụng rộng rãi trên thực tế. Theo đó, “*Lý tưởng Mỹ có nghĩa là những phẩm chất về lòng dũng cảm, sự trọng danh dự, sự công bằng, đáng tin cậy, chân thành và gan dạ - những phẩm chất đạo đức đã tạo nên nước Mỹ. Những thứ có thể hủy diệt nước Mỹ là sự làm giàu bằng mọi giá, hoà bình bằng mọi giá, an toàn đặt lên trên bốn phạm, sự mong muốn một cuộc sống phẳng lặng và lý thuyết làm giàu nhanh trong cuộc sống*”⁸.

6. Quyền trong lĩnh vực đối ngoại

Trong lĩnh vực đối ngoại, Tổng thống có quyền hạn rộng lớn và ngày càng quan trọng do vai trò quốc tế đặc biệt của nước Mỹ. Nhiều người cho rằng lĩnh vực đối ngoại là độc quyền của Tổng thống: Tổng thống vừa là người hoạch định, vừa là người thực thi chính sách đối ngoại. John Marshall (1755-1835) từng tuyên bố vào năm 1800 - trước khi ông trở thành Chánh án Tòa án Tối cao Hoa Kỳ: “*Tổng thống là cơ quan duy nhất của quốc gia trong các quan hệ đối ngoại, và là đại diện duy nhất của quốc gia trước các quốc gia khác*”. Thực tế, Tổng thống là người duy

nhất được bổ nhiệm, triệu hồi đại sứ⁹ và các đại diện ngoại giao nước mình; tiếp nhận đại sứ và quốc thư nước ngoài; dẫn đầu những cuộc thăm mang tính quốc gia và ở mức cao nhất đến các nước. Tổng thống có quyền phong hàm cấp, quyết định vấn đề nhân sự và trật tự công tác ngoại giao. Tổng thống còn được quyền công nhận chính phủ nước ngoài và cho phép hay ngăn cản đặt quan hệ ngoại giao với họ; ấn định các mức độ quan hệ của Mỹ với mọi quốc gia trên thế giới (mức hạn chế nhất là cấm vận toàn phần; mức ưu đãi nhất là cho hưởng quy chế tối huệ quốc¹⁰).

Tổng thống thay mặt Nhà nước tham dự hội nghị quốc tế, đàm phán và ký kết các loại điều ước quốc tế liên quan - thông dụng nhất là hiệp ước (treaty) và hiệp định (gọi với tên “thỏa thuận hành pháp” - executive agreement). Tính từ năm 1789 đến nay, gần 70% số hiệp ước mà Tổng thống Mỹ ký kết đã được Thượng viện phê chuẩn hoàn toàn, gần 30% được thêm vào những điều khoản bảo lưu hoặc sửa đổi; chỉ có một tỷ lệ rất nhỏ (ứng với số lượng cụ thể là 19 hiệp ước) bị bác bỏ¹¹. Do những hiệp ước mà Tổng thống ký muốn có hiệu lực phải được không dưới 2/3 số thượng nghị sĩ hiện diện chấp thuận như vậy, nên các Tổng thống Mỹ thường tránh sự kìm hãm này bằng cách “thay” hình thức hiệp ước bằng hiệp định (hiệp định luôn có hiệu lực dù một hay cả hai Viện của Quốc hội không chấp thuận). Chẳng

hạn, trong khoảng thời gian 1939-1985, các Tổng thống Mỹ đã ký tổng cộng 1.254 hiệp ước nhưng đã ký tới gần 9.000 hiệp định quốc tế!

Tổng thống còn có thể huỷ bỏ hiệp ước mà không cần sự chấp thuận của Thượng viện hoặc Quốc hội. Vấn đề này không được quy định trong Hiến pháp Mỹ, nhưng được tạo lập từ năm 1979 như một tiền lệ. Ngày 1/1/1979, Tổng thống (1977-1981) Jimmy Carter (1924-...) chính thức công nhận nước Cộng hoà nhân dân Trung Hoa và huỷ bỏ việc công nhận Đài Loan có hiệu lực cùng ngày. Để hợp thức hóa hành động đó, Carter tuyên bố rằng Hiệp ước Phòng thủ quốc gia năm 1955 ký với Chính quyền Đài Loan sẽ hết hiệu lực vào ngày 1/1/1980 - đúng theo điều kiện của Hiệp ước là cho phép một trong hai bên có thể chấm dứt Hiệp ước sau thời hạn thông báo 1 năm. Carter đương nhiên cho rằng Tổng thống có quyền huỷ bỏ các hiệp ước. Song Thượng Nghị sĩ Barry Goldwater thì phản đối và ông đã khiếu kiện lên tòa án quận liên bang; tòa cho phép ông cùng các đồng sự của mình tại Quốc hội được quyền theo kiện. Tòa sau đó cho rằng việc Tổng thống Carter huỷ bỏ hiệp ước là bất hợp hiến. Tiến trình kiện tụng tiếp tục, nhưng cuối cùng, trong vụ “Goldwater kiện Carter” (1979) này, Tòa án Tối cao phán quyết bỏ qua, không cần xét xử - và như thế đã ủng hộ Tổng thống có quyền chấm dứt các hiệp ước.

7. Quyền đặc biệt

Hoạt động của Nhà nước là xã hội Mỹ rất đa dạng, phức tạp, luôn biến đổi và không tránh khỏi những biến cố bất ngờ. Là nguyên thủ quốc gia, Tổng thống Mỹ được thể chế và luật pháp dành cho những quyền hạn đặc biệt được sử dụng trong những tình thế đặc biệt để duy trì sự tồn tại, phát triển và trật tự đất nước. Đáng kể nhất là quyền khẩn cấp, đặc quyền hành pháp, quyền sung công và quyền pháp lệnh.

7.1. Quyền khẩn cấp

Quyền khẩn cấp (emergency power) là quyền hạn được nới rộng thêm cho Tổng thống Mỹ theo Hiến pháp (Khoản 2 và 3 Điều II) bởi các đạo luật, hoặc vì tính khẩn cấp của tình hình, nhằm đối phó với vấn đề đang diễn ra. Quyền khẩn cấp gồm quyền ra lệnh tổng động viên hoặc động viên cục bộ (từng phần), ban bố tình trạng khẩn cấp, tình trạng chiến tranh, tình trạng thiết quân luật (martial law - việc áp đặt quyền kiểm soát quân sự một phần hoặc hoàn toàn trên phạm vi lãnh thổ quốc gia trong trường hợp khẩn cấp vì sự cần thiết chung)... Kèm theo đó là những hành động như: đột ngột cho thay đổi tiến trình hành pháp, cho bắt giữ hoặc tiêu diệt những nhân tố gây nguy hiểm đối với an ninh nước Mỹ, cho sử dụng vũ khí hủy diệt hàng loạt (ví dụ, Tổng thống Truman cho ném bom nguyên tử xuống Hiroshima và Nagasaki năm 1945; Tổng thống G. W. Bush (Bush con) cho tấn công bằng tên lửa mạnh và bom thông minh vào sào huyệt

khủng bố của Al Qaeda ở Afghanistan năm 2001-2002...).

Việc thực hiện quyền khẩn cấp sau đó có thể được hoặc không được Tòa án Tối cao ủng hộ, duy trì. Chẳng hạn, trong vụ "Youngstown Sheet & Tube kiện Sawyer", Tòa án Tối cao đã phán quyết bác bỏ yêu sách của Tổng thống Truman đòi được trao quyền khẩn cấp để trưng dụng các nhà máy thép tư nhân nhằm đảm bảo sản lượng của thời chiến... Tổng thống có thể làm hầu hết những gì mà mình muốn trong khuôn khổ quyền khẩn cấp cho tới khi bị Quốc hội hoặc Tòa án Tối cao ngăn cản. Việc "kìm giữ chéo" như vậy giúp hạn chế được quyền khẩn cấp của Tổng thống - cho tới khi nào quyền hạn đó được coi là cần thiết. Năm 1976, Quốc hội còn thông qua Đạo luật Tình trạng khẩn cấp quốc gia (National Emergency Act of 1976), trong đó bãi bỏ nhiều quyền khẩn cấp của Tổng thống vốn được sử dụng phổ biến từ những năm 1930. Đạo luật này có các hướng dẫn rõ ràng về việc ban bố tình trạng khẩn cấp, và để ban bố nó thì phải do cả Tổng thống lẫn Quốc hội quyết định.

7.2. Đặc quyền hành pháp

Đặc quyền hành pháp (executive privilege) là yêu cầu của Tổng thống mà theo đó, bộ phận hành pháp có thể không cung cấp thông tin cho Quốc hội, các ủy ban của Quốc hội, các tòa án... để đảm bảo sự bí mật thông tin trong nội bộ ngành hành pháp hoặc để đảm bảo lợi ích quốc gia. Như vậy, đặc quyền hành pháp là quyền bảo mật

thông tin dành riêng cho Tổng thống cùng bộ máy hành pháp giúp việc và quyền này được bảo vệ, không hề bị kiểm soát bởi hệ thống cơ quan lập pháp, tư pháp hay bởi bất cứ tổ chức, cá nhân nào. Dù Hiến pháp Mỹ không quy định rõ ràng người đứng đầu hành pháp có đặc quyền không phải cung cấp thông tin cho Quốc hội, song ngay từ buổi ban sơ của nền cộng hoà, các Tổng thống đã yêu cầu được có quyền này. Chẳng hạn, Tổng thống Washington đã không cung cấp cho Hạ viện những giấy tờ và văn kiện liên quan đến Hiệp ước Jay vì theo ông, Hạ viện không có vai trò hợp hiến trong quá trình xây dựng điều ước quốc tế. Đặc quyền hành pháp nhìn chung đã được tạo lập, áp dụng thuận lợi, suôn sẻ cho tới năm 1974 - khi Tổng thống Nixon tìm cách sử dụng đặc quyền này để duy trì quyền miễn trừ xét xử mình do liên quan đến vụ Watergate. Bởi vậy, năm đó, Tòa án Tối cao đã giới hạn đặc quyền hành pháp, cho rằng trong một vụ án hình sự trước một tòa án, một nhu cầu cụ thể về bằng chứng có vị trí cao hơn một yêu cầu chung chung về quyền ưu đãi không liên quan đến quốc phòng hay ngoại giao. Tòa cho phép có các đặc quyền hành pháp hạn chế trong những lĩnh vực quân sự, ngoại giao, an ninh và nơi mà tính bảo mật liên quan đến khả năng tiến hành những ủy thác theo Hiến pháp của Tổng thống.

7.3. Quyền sung công

Quyền sung công (impoundment power) là việc Tổng thống cùng bộ

máy hành pháp giữ lại những khoản tiền được luật pháp cho phép và chuẩn chi. Có bốn hình thức cơ bản: (1) Sung công nhằm đem lại hiệu quả phù hợp, điển hình là việc Tổng thống Jefferson quyết định tịch thu tiền dành để sản xuất các tàu chiến trên sông Mississippi; (2) Sung công trong trường hợp khẩn cấp - như tình trạng chiến tranh, điển hình là việc Tổng thống F. D. Roosevelt tịch thu tiền dành cho các chương trình khác nhau đã bị "thế chỗ" bởi những sự kiện vào cuối năm 1941 (sau khi bị Nhật Bản tấn công bằng trận Trân Châu Cảng, Mỹ tuyên chiến, chính thức tham gia Chiến tranh Thế giới lần thứ hai); (3) Sung công lúc đã đạt mục tiêu - bằng cách tịch thu nguồn ngân sách khi mục đích của chương trình đã hoàn tất, điển hình là việc Tổng thống Truman và Tổng thống Eisenhower sử dụng quyền sung công để thu lại tiền "thừa" từ những chương trình mà mục tiêu đã được thực hiện hoặc việc đáp ứng thực sự không cần đến tiền nữa; và (4) Sung công để cưỡng chế tuân thủ pháp luật, điển hình là việc Tổng thống L. B. Johnson quyết định tịch thu tiền và đe dọa tịch thu những khoản khác do các chính quyền địa phương và địa hạt trường học vi phạm Đạo luật Quyền công dân và lệnh của tòa án liên bang.

Việc các Tổng thống Mỹ sử dụng nhiều quyền sung công đã khiến Tòa án Tối cao cảnh báo và Quốc hội thông qua Đạo luật Kiểm soát ngân sách và sung công năm 1974. Trong đó, quy

định chỉ hai loại sung công là hợp pháp: (2) Trì hoãn, là những quyết định của Tổng thống sẽ chỉ chi tiền vào một thời điểm trong tương lai; và (2) Hủy bỏ, là những quyết định của Tổng thống sẽ không chi một đồng nào. Cả trì hoãn và hủy bỏ đều phải được Quốc hội phê chuẩn.

7.4. Quyền pháp lệnh

Quyền pháp lệnh (ordinance power) là quyền hạn ban hành các văn bản pháp quy (sắc lệnh, lệnh hành pháp, chỉ thị...) của Tổng thống để điều hành xã hội tạm thời thay cho các đạo luật của Quốc hội. Những văn bản kiểu như vậy thực ra là trái với Hiến pháp - ví dụ việc Tổng thống Reagan ban hành sắc lệnh giải tỏa sự kiểm soát giá dầu thô, xăng và khí propane ngày 28/1/1981.

Nhìn chung, các quyền đặc biệt được Tổng thống Mỹ sử dụng khá phổ biến và linh động trong thời kỳ chiến tranh. Trong cuộc Nội chiến Nam - Bắc (1861-1865), Tổng thống Lincoln cho rằng ông "có quyền làm tất cả những gì cần thiết để đảm bảo sự sống còn của nền dân chủ". Thời Chiến tranh Thế giới lần thứ nhất (1914-1918), Tổng thống Wilson được quyền kiểm soát kinh tế rất rộng lớn, gồm cả quyền cấm xuất khẩu, tịch biên đường sắt và yêu cầu lương thực, nguyên liệu cho Nhà nước sử dụng. Còn Tổng thống F. D. Roosevelt thì đích thân cai quản những công ty tư nhân và thành lập Hội đồng Khẩn cấp trong Chiến tranh Thế giới lần thứ hai (1939-1945)... Có thể nói, hầu hết

các Tổng thống Mỹ đều ưa thích quyền đặc biệt và ít nhiều sử dụng nó trong nhiệm kỳ của mình. Một số quyền đặc biệt được hình thành do tiền lệ - các Tổng thống hùng mạnh tự đặt ra và những người kế nhiệm tiếp tục duy trì, phát triển.

Không chỉ biết sử dụng các quyền đặc biệt, nhiều Tổng thống Mỹ còn biết cách tự tạo lập cơ sở tư tưởng khá vững chắc cho việc sử dụng đó. Chẳng hạn, lý thuyết về đặc quyền của chế độ tổng thống (prerogative theory of the presidency) là đức tin của Tổng thống Lincoln, rằng trong những điều kiện nhất định, người đứng đầu cơ quan hành pháp có được quyền lực tối cao trong việc bảo vệ đất nước. Quyền hạn này, theo Lincoln nhìn nhận, có thể không những vượt qua ranh giới của Hiến pháp, mà còn chống lại Hiến pháp. Một Tổng thống, với quan điểm đó, ít nhất trong khoảng thời gian ngắn có thể thu tóm quyền lực độc tài. Lincoln giải thích: "Lời thề hết lòng bảo vệ Hiến pháp đã đặt cho tôi nhiệm vụ, bằng mọi cách thức cần thiết, bảo vệ Chính phủ, bảo vệ dân tộc mà Hiến pháp là luật hữu cơ. Liệu có thể đánh mất quốc gia mà vẫn bảo vệ được Hiến pháp? Theo quy luật chung, tính mạng và tứ chi phải được bảo vệ, và thường thì một chân phải bị cắt bỏ [nếu] để cứu lấy tính mạng nhưng chẳng bao giờ tính mạng lại bị bỏ đi để cứu một cái chân. Tôi cho rằng những biện pháp mặc dù bất hợp hiến có thể trở thành hợp pháp khi nó trở nên cần thiết trong

việc bảo vệ Hiến pháp thông qua việc bảo vệ quốc gia. Cho dù đúng hay sai, tôi vẫn nắm lấy cơ sở này, và nay đã công nhận nó"¹². Còn lý thuyết cai quản của chế độ tổng thống (stewardship theory of the presidency) là quan điểm của Tổng thống Th. Roosevelt, cho rằng Tổng thống là người đại diện và được giao phó lợi ích của mọi người, nên Tổng thống phải được tự do thực hiện bất kỳ hành động nào trong phạm vi lợi ích công chúng miễn là không bị Hiến pháp hay một đạo luật cụ thể nào cấm đoán (tuy nhiên, Th. Roosevelt chỉ đưa học thuyết này ra trong cuốn tự truyện của mình xuất bản năm 1913 - sau khi ông thôi chức tổng thống).

8. Quyền lợi

Trừ phương diện kinh tế, Tổng thống là người được hưởng nhiều quyền lợi nhất nước Mỹ. Tổng thống là đối tượng được tôn trọng và ngưỡng mộ của toàn dân. Nhiều tổ chức, công sở, địa danh... được tự hào mang tên những Tổng thống nổi tiếng - chẳng hạn, Thủ đô Hợp chúng quốc và một bang miền tây bắc Hoa Kỳ đều mang tên họ vị Tổng thống đầu tiên (Washington), còn đỉnh núi cao nhất nước Mỹ mang tên họ vị Tổng thống thứ 25 (McKinley).

Điều kiện sống và làm việc của Tổng thống Mỹ thật lý tưởng. Đội ngũ chăm sóc sức khỏe cho Tổng thống gồm những bác sĩ giỏi được tuyển chọn trong và ngoài nước. Tổng thống phải theo chế độ ăn uống, làm việc,

nghỉ ngơi, luyện tập... đặc biệt được hướng dẫn bởi các chuyên gia tâm sinh lý nổi tiếng. Dinh Tổng thống - Nhà Trắng (White House)¹³ - đặt tại Thủ đô là nơi được chính Tổng thống Washington lựa chọn, nhưng chỉ từ J. Adams (Tổng thống thứ hai của Mỹ) mới thực sự sống, làm việc tại đó. Nhà Trắng được thiết kế với những tiêu chuẩn tối ưu về kết cấu, mỹ thuật, môi trường; được trang bị cực kỳ sang trọng, hiện đại và được đảm bảo an ninh nghiêm ngặt. Nơi đây có 6 tầng (4 nổi và 2 ngầm) với tổng diện tích sàn lên tới 5.100m²; gia đình Tổng thống sử dụng 13 phòng (tầng nổi 2 và 3), 119 phòng còn lại dành cho đội ngũ cố vấn, vệ sĩ, người giúp việc... và các hoạt động chung. Phòng làm việc chính của Tổng thống ở phía tây Nhà Trắng (từ năm 1901), những năm 1920-1940 được cải tạo, xây mới và hay gọi là "Phòng Bầu dục" (Oval Office) theo hình dáng của nó. Để phục vụ Nhà Trắng cần không dưới 100 người và chi phí nhiều triệu USD mỗi năm. Tổng thống Mỹ còn có một khu nghỉ ngơi riêng - đó là Trại David (Camp David), rộng 18 hecta, ở vùng núi Catoctin thuộc bang Maryland.

Trước thế kỷ XX, các Tổng thống Mỹ thường di chuyển đường dài bằng cưỡi ngựa, đi xe ngựa hoặc tàu hỏa. Từ đầu thế kỷ XX đến nay, ô tô ngày càng được họ sử dụng phổ biến với hai loại xe limousine ưa thích là "Lincoln" và "Cadillac". Nhà Trắng cũng mua ô tô cho Tổng thống dùng từ năm 1909.

Sau vụ ám sát Kennedy cuối năm 1963, xe limousine dành cho Tổng thống được bọc thép, với cửa kính và bánh xe chống đạn, có gắn thiết bị vô hiệu hoá được việc gây nổ [bằng điều khiển từ xa] bom mìn và có hệ thống điều hòa không khí riêng để phòng trường hợp bị tấn công sinh học hoặc hóa học. Gara của Nhà Trắng luôn có sẵn một số chiếc xe như thế. Từ thời Tổng thống F. D. Roosevelt (1933-1945), máy bay phản lực bắt đầu được trang bị cho Tổng thống trong những chuyến công du đường xa. Từ năm 1990, máy bay phản lực riêng dành cho Tổng thống là 2 chiếc “Không lực Số Một” (Air Force One) loại Boeing 747-200BS đã được cải biến và mang số hiệu quân sự VC-25A. Mỗi chiếc chuyên cơ giá chừng 800 triệu USD này đều được trang bị tối tân, đảm bảo an toàn tuyệt đối và có khả năng phòng thủ cao nhờ các thiết bị chống tên lửa gắn kèm. Trên máy bay có 87 đường điện thoại khác nhau (trong đó có 28 đường tuyệt mật được mã hóa) và Tổng thống có thể điều hành công việc bình thường khi đang ở độ cao 13 km. Với mỗi chuyến bay, Tổng thống được hộ tống bởi ít nhất 1 máy bay trinh sát, 2 máy bay tiêm kích, 1 máy bay dự trữ và 1 máy bay chở ô tô. Ngoài phản lực, trong những chuyến công du ngắn, từ năm 1957 các Tổng thống còn sử dụng trực thăng “Thủy quân lục chiến Số Một” (Marine One).

Việc bảo vệ Tổng thống do Cục Đặc vụ Mỹ (United States Secret Service -

USSS) đảm nhiệm. USSS được thành lập năm 1860, trực thuộc Bộ Tài chính, ban đầu với chức năng chủ yếu là điều tra và bắt giữ những người vi phạm pháp luật về tiền tệ, chứng khoán, trái phiếu. Sau vụ ám sát Tổng thống McKinley năm 1901, USSS được Quốc hội trao thêm nhiệm vụ bảo vệ Tổng thống Mỹ. Từ năm 1906, chức năng bảo vệ này trở thành chính thức và cơ bản. Sau năm 2003, USSS chuyển sang trực thuộc Bộ An ninh nội địa và vẫn đảm lãnh việc bảo vệ cá nhân Tổng thống cùng những người liên quan: các thành viên trực tiếp trong gia đình Tổng thống; tân Tổng thống chưa nhậm chức; Phó Tổng thống hoặc quan chức khác theo trật tự kế vị Tổng thống; gia đình trực tiếp của Phó Tổng thống; tân Phó Tổng thống chưa nhậm chức; các ứng viên tổng thống và phó tổng thống trong thời gian 120 ngày trước khi tổng tuyển cử (có thể mở rộng thêm với trường hợp đặc biệt, chẳng hạn ứng viên tổng thống Barack Obama được bảo vệ ngay từ đầu tháng 5/2007 - trước lúc tổng tuyển cử ngày 4/11/2008 tới 18 tháng); cựu Tổng thống và vợ trong suốt quãng đời còn lại (thời hạn này nay bị rút xuống còn 10 năm, bắt đầu thực hiện từ cựu Tổng thống G. W. Bush); góa phụ của cựu Tổng thống cho đến lúc chết hoặc tái giá (thời hạn này cũng bị rút xuống 10 năm bắt đầu từ đời cựu Tổng thống G. W. Bush); con nhỏ của cựu Tổng thống cho đến lúc đủ 16 tuổi; những vị đứng đầu nhà nước và đứng đầu chính phủ

nước ngoài khi đến thăm. USSS hiện có khoảng trên 5.000 người, gồm 2.100 nhân viên đặc vụ, 1.200 cảnh vệ mặc sắc phục và 1.700 nhân viên kỹ thuật, hỗ trợ, hành chính... Để gia nhập USSS, họ phải trung thành với phương châm “Lãnh đạn thay cho Tổng thống” (Take a bullet for the President), có độ tuổi từ 21 đến dưới 37, tốt nghiệp đại học hoặc học viện, ngoại ngữ ở trình độ S-3 (tức là có thể đàm thoại bằng ngoại ngữ trong các tình huống giao tiếp xã hội và cả nghề nghiệp). Họ phải có thị lực tốt, thể lực xuất sắc và phản ứng nhanh nhạy. Họ còn phải có 3 năm kinh nghiệm công tác trong các cơ quan hành pháp, tư pháp; có lý lịch trong sạch đến 3 đời; đồng thời phải trải qua một số kỳ thi và chương trình huấn luyện khắt khe của USSS. Họ được trang bị đầy đủ áo giáp mềm, điện thoại di động mini, máy X-quang, máy đo từ kế (dò kim loại), súng bắn tia và nhiều vũ khí nhỏ gọn, hiện đại khác: súng ngắn Sigg Sauer (loại P229 và 357), súng tiểu liên mini hiệu Uzi (do Israel chế tạo), súng tiểu liên [báng xếp, nòng ngắn] MP5KA4...

Mức trừng phạt thích đáng và nghiêm khắc luôn được dành cho những ai dám xâm hại tới Tổng thống. Hiện nay, ở Mỹ, bất cứ kẻ nào xúc phạm danh dự hoặc đe dọa sức khỏe, tính mạng của Tổng thống sẽ có thể bị phạt tới 250.000 USD và tù tới 5 năm. Còn nếu thực hiện hành vi ám sát Tổng thống - dù gây hậu quả hoặc ám sát hụt - thì đều có thể phải chịu mức án cao nhất là tử hình.

Tổng thống hưởng mức lương cao nhất dành cho quan chức, từ năm 2001 là 400.000 USD/năm¹⁴ (chưa đóng thuế) - gấp hơn 10 lần mức lương trung bình của một viên chức Mỹ. Ngoài ra, Tổng thống còn được hưởng những khoản [không phải đóng thuế thu nhập] là phụ cấp công tác 50.000 USD/năm, chi phí du lịch 100.000 USD/năm, chi phí tiếp khách chính thức 19.000 USD/năm... Phó Tổng thống được hưởng mức lương 192.600 USD/năm (chưa đóng thuế) và 90.000 USD/năm (không phải đóng thuế) cho chi phí tiếp khách chính thức. (Mức lương (chưa đóng thuế) của mỗi bộ trưởng là 166.700 USD/năm).

Tổng thống còn được hưởng toàn bộ quyền miễn trừ. Quyền miễn trừ của Tổng thống (Presidential Immunity) là quyền miễn trừ bảo vệ Tổng thống Mỹ khỏi mọi hành động tư pháp. Dù không được Hiến pháp quy định, song quyền này được tạo lập với rất nhiều lý do phù hợp, thuyết phục: tiền lệ pháp (phán quyết vụ “Kendall kiện Mỹ” năm 1838); tính vô hiệu của việc truy tố một người [mà người đó lại] có quyền ra lệnh ân xá; sự phân chia quyền lực - vốn đảm bảo việc một nhánh quyền lực nhà nước không phải chịu trách nhiệm trước nhánh khác; và, yêu cầu vận hành không bị cản trở, gây rối của chế độ tổng thống.

Trong những chuyến thăm nước ngoài, Tổng thống Hoa Kỳ được nước bạn đón tiếp với nghi thức cao nhất (kéo quốc kỳ, tấu cử quốc ca, duyệt đội danh dự quốc gia, dự chiêu đãi trọng

thể...). Tổng thống được hưởng trọn vẹn đặc quyền ưu đãi và miễn trừ ngoại giao. Tổng thống cũng được hưởng toàn bộ quyền miễn trừ tư pháp quốc tế (không phải chịu trách nhiệm dân sự và hình sự quốc tế; không thể bị các tổ chức quốc tế bắt, giam giữ, truy tố, xét xử...). Vai trò đặc biệt của nước Mỹ khiến Tổng thống Hoa Kỳ thường có uy lực và được trọng vọng bậc nhất trong số các nguyên thủ quốc gia trên thế giới.

Tuy nhiên, nền dân chủ cao của nước Mỹ cũng đưa ra những hạn chế nhất định đối với quyền lợi của chế độ tổng thống, chủ yếu trong lĩnh vực kinh tế. Tổng thống, Phó Tổng thống và những thành viên trong Nội các Mỹ vẫn phải đóng thuế thu nhập, không được tham gia các hoạt động kinh doanh... Họ còn phải báo cáo công khai mỗi món quà nhận được nếu nó có giá trị không dưới 305 USD hoặc những món quà hơn 100 USD từ cùng một người, một tổ chức biếu tặng nếu tổng giá trị của chúng vượt quá 305 USD. Thậm chí, Tổng thống còn buộc phải chuyển những món quà biếu tặng như vậy sang Cục Lưu trữ quốc gia (để trưng bày trong viện bảo tàng mang tên mình được thành lập sau khi rời khỏi chức vụ). Khoản 3 Điều I, Khoản 4 Điều II Hiến pháp, cùng một số đạo luật cụ thể, còn quy định rằng Tổng thống và các quan chức cao cấp có thể bị xét xử theo “thủ tục đàn hạch” (impeachment) với cơ sở để khởi tố là những hành vi phản bội Tổ quốc, nhận hối lộ và các tội nghiêm trọng khác. Việc

khởi tố do Ủy ban Tư pháp của Hạ viện thực hiện. Ủy ban này soạn thảo “công thức buộc tội” rồi trình cho Hạ viện xem xét. Nếu Hạ viện thông qua bằng đa số phiếu thuận, bản cáo buộc sẽ được chuyển sang cho Thượng viện quyết định. Khi Thượng viện nhóm họp để luận tội và kết tội, các thượng nghị sĩ sẽ phải tuyên thệ. Trong trường hợp cáo buộc Tổng thống thì Chánh án Tòa án Tối cao chủ tọa phiên họp xử của Thượng viện. Thượng viện thông qua quyết định bằng cách bỏ phiếu kín theo từng điều khoản của bản cáo buộc và để kết được tội cần phải có sự tán thành của không dưới 2/3 thượng nghị sĩ hiện diện. Hình phạt đưa tới không vượt quá sự cách chức bị cáo hoặc truất quyền bị cáo đảm nhiệm mọi chức vụ danh dự, tín nhiệm hay lợi lộc của Nhà nước. Ngoài ra, sau đó, bị cáo vẫn có thể bị truy tố, xét xử, kết án và trừng phạt theo thủ tục thông thường. Như vậy, thủ tục đàn hạch là một quá trình bán tư pháp (quasi-judicial) nhằm kết tội và bãi nhiệm các quan chức cao cấp. Trong lịch sử nước Mỹ, chỉ mới có 3 lần Tổng thống bị Hạ viện buộc tội (Tổng thống A. Johnson năm 1868, Nixon - 1974 và Clinton - 1999), nhưng chưa lần nào Thượng viện kết tội được (dù chuyện đó chắc chắn sẽ xảy ra đối với Tổng thống Nixon, nếu ông không chủ động từ chức trước khi Thượng viện họp kết tội mình dính líu vào vụ Watergate, tháng 8/1974) ■

Chú thích:

- 1) Tổng thống Truman từng nổi tiếng về khẩu hiệu đặt trên bàn làm việc của ông: "Trách nhiệm phải được giải quyết dứt khoát ở đây" (The buck stops here).
- 2) Sự bổ nhiệm của Tổng thống sẽ được Thượng viện phê chuẩn nếu được trên một nửa các thượng nghị sĩ hiện diện bỏ phiếu tán thành. Thực tế, đa số quyết định bổ nhiệm được chấp thuận. Tuy nhiên, trước khi đề cử và bổ nhiệm, Tổng thống thường phải tham khảo ý kiến của đội ngũ cố vấn và gửi "thư xanh" tới các thượng nghị sĩ. Thư xanh (blue slip) là một bức thư hoặc đơn được gửi cho mỗi thượng nghị sĩ yêu cầu thông qua sự bổ nhiệm của Tổng thống. Nếu thượng nghị sĩ không ký vào bức thư xanh này - đặc biệt là nếu thượng nghị sĩ thuộc đảng của Tổng thống hoặc người được bổ nhiệm lại thuộc bang của thượng nghị sĩ ấy - việc bổ nhiệm có thể sẽ được Tổng thống rút lại. Ngoài ra, Thượng viện có thể từ chối xem xét một ứng viên được bổ nhiệm nếu các thượng nghị sĩ vin cớ "phép lịch sự thượng viện" (senatorial courtesy) - các thượng nghị sĩ ủng hộ đồng nghiệp. Theo truyền thống này, Thượng viện sẽ trì hoãn hoặc ngăn chặn một ứng viên nếu một thượng nghị sĩ thuộc đảng của Tổng thống phản đối ứng viên đó.
- 3) Thông điệp liên bang (state of the union message) là thông điệp hàng năm về tình hình liên bang của Tổng thống Mỹ gửi cho Quốc hội, trong đó những sáng kiến về lập pháp thường được đề xuất. Washington và J. Adams xuất hiện trước hai Viện trong phiên họp chung để đọc thông điệp của họ. Jefferson chấm dứt việc này năm 1801, chuyển thông điệp của mình cho Quốc hội để các thư ký đọc ở cả hai Viện. Cách làm này của Jefferson được tiếp nối hơn một thế kỷ. Ngày 8/4/1913, Wilson phục hồi việc đích thân đọc thông điệp liên bang. Trừ Hoover, các Tổng thống sau đó đều theo cách thức của Wilson. Năm 1965, L. B. Johnson chuyển thời gian đọc thông điệp liên bang từ buổi trưa sang buổi tối - với ý thức rằng thông điệp được đọc vào thời điểm có nhiều khán thính giả nhất trên toàn quốc. Từ năm 1976, đảng đối lập được quyền bác bỏ [thông điệp đó] trên truyền hình ngay sau bài tuyên đọc của Tổng thống.
- 4) Dư luận cho rằng có một "thỏa thuận ngầm" dẫn tới việc Tổng thống Ford ban lệnh ân xá cho Nixon. Đây cũng được coi là nguyên nhân chính khiến uy tín của Ford sụt giảm và ông thất bại trong kỳ bầu cử tổng thống năm 1976.
- 5) Ví dụ bài nhiệm điển hình nhất là việc cách chức Tướng Tư lệnh Douglas MacArthur. MacArthur (1880-1964) là vị tướng tài giỏi, nổi tiếng với những chiến công lẫy lừng trong Chiến tranh Thế giới lần thứ hai và Chiến tranh Triều Tiên. Tuy thế, sau khi đòi hỏi thực hiện tấn công tổng lực Trung Quốc không được, ông quay ra phê phán chính sách quân sự thận trọng của Mỹ nên bị Tổng thống Truman bãi chức hoàn toàn vào ngày 11/4/1951.
- 6) Đó là cuộc Chiến tranh năm 1812 (1812-1814), Chiến tranh Mexico (1846-1848), Chiến tranh Mỹ - Tây Ban Nha (1898), Chiến tranh Thế giới lần thứ nhất (1917-1918) và Chiến tranh Thế giới lần thứ hai (1941-1945), nhưng chỉ việc tham gia cuộc Chiến tranh Thế giới lần thứ hai là được Quốc hội chính thức phê chuẩn (ngày 8/12/1941).
- 7) Báo *Los Angeles Time*, số ra ngày 26/10/1987.
- 8) Trích trong lá thư của cựu Tổng thống Th. Roosevelt gửi cho S. Stanwood Menken ngày 10/1/1917.
- 9) Đại sứ là quan chức ngoại giao có hàm cấp cao nhất được cử tới một quốc gia với tư cách là đại diện cá nhân của người đứng đầu một quốc gia khác. Có quyền lực rộng lớn nhất là đại sứ đặc mệnh toàn quyền - người được ủy thác quyền hạn nhiều nhất. Dưới đó là đại sứ toàn quyền - người có ít quyền hạn hơn (chỉ có quyền trong một vài lĩnh vực cụ thể nào đó). Tiếp theo là đại sứ thông thường - là trưởng một phái đoàn ngoại giao và không được chỉ định quyền hành cụ thể nào.
- 10) Quy chế "tối huệ quốc" (most favoured nation - MFN) là một chính sách thương mại quốc tế, trong đó các nước nhất trí dành cho nhau những điều kiện mậu dịch ưu đãi nhất mà họ dùng để dành cho nước khác (tức là đối xử bình đẳng giữa các thực thể được ưu đãi). ở Mỹ, những năm gần đây, quy chế tối huệ quốc được đổi gọi là "quan hệ thương mại bình thường lâu dài" (permanent normal trade relation - PNTR).
- 11) Ví dụ bác bỏ tiêu biểu nhất là đối với Hiệp ước Versailles. Chiến tranh Thế giới lần thứ nhất kết thúc, Tổng thống Wilson đại diện cho nước Mỹ ký bản Hiệp ước Versailles năm 1919, song Thượng viện đã không chấp thuận Hiệp ước này bởi thời đó, đa số nghị sĩ chủ trương chính sách biệt lập, chối bỏ vai trò hòa đồng của Mỹ trên thế giới, trong khi Tổng thống Wilson lại muốn Mỹ tham gia một cách tích cực vào công việc của các nước khác, nhất là chuyện tổ chức và điều hành Hội Quốc Liên (tiên thân của Liên Hợp Quốc). Hiệp ước Versailles cuối cùng không được Thượng viện phê chuẩn nên Mỹ đã không thể là thành viên chính thức của Hội Quốc Liên dù chính Tổng thống Wilson là người có công tạo lập nên tổ chức quốc tế này.
- 12) Trích trong lá thư của Tổng thống Lincoln gửi cho A. G. Hodges ngày 4/4/1864.
- 13) Tên gọi "Nhà Trắng" (White House) được Quốc hội Mỹ đặt vào năm 1902 theo đề nghị của Tổng thống Th. Roosevelt, dù toà nhà này đã được sơn quét hoàn toàn màu trắng suốt từ năm 1817.
- 14) Tổng thống đầu tiên Washington được trả lương 25.000 USD mỗi năm (số tiền khá lớn thời đó) nhưng ông không nhận và tình nguyện làm "Tổng thống không lương". Theo thời gian, mức lương của Tổng thống Mỹ cũng tăng lên ứng với trượt giá và lạm phát: mức 25.000 USD/năm (tính từ ngày 24/9/1789), 50.000 USD (3/3/1873), 75.000 USD (4/3/1909), 100.000 USD (19/1/1949), 200.000 USD (20/1/1969) và 400.000 USD (20/1/2001).