



ĐẠI SỨ QUÁN HỢP CHỨNG QUỐC HOA KỲ

Phòng Thông tin - Văn hóa

Tầng 3, Rose Garden Tower, 6 Ngọc Khánh

Hà Nội, Việt Nam

(84-4) 831-4580 -- Fax: (84-4) 831-4601

TẠP CHÍ ĐIỆN TỬ CỦA BỘ NGOẠI GIAO MỸ
CHƯƠNG TRÌNH NGHỊ SỰ CHO CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI CỦA MỸ, THÁNG 3/2000
VIỆC HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI MỸ

QUAN ĐIỂM CỦA ĐẢNG DÂN CHỦ VỀ QUỐC HỘI VÀ CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI

Thượng nghị sĩ Joseph R. Biden, Jr.

Thượng nghị sĩ Joseph R. Biden, Jr., đảng viên Đảng Dân chủ thuộc bang Delaware nhận xét: các Tổng thống đều nhận thức được tầm quan trọng của Quốc hội, đây là một đối tác trong việc thực hiện chính sách đối ngoại. Ông nói “Có được ủng hộ của Quốc hội, các Tổng thống hiểu rằng họ sẽ tự tin và làm việc có hiệu quả hơn và người Mỹ sẽ ở đằng sau họ.”

Quốc hội có vai trò thực sự quan trọng trong việc hình thành chính sách đối ngoại của Mỹ. Trong khi Tổng thống có vai trò lãnh đạo thì theo Hiến pháp, Tổng thống và Quốc hội là hai bộ phận bình đẳng trong chính phủ, và ủng hộ của Quốc hội đối với chính sách đối ngoại thực sự là đảm bảo thắng lợi cho chính sách. Nếu Quốc hội không ủng hộ chính sách của Tổng thống, hay thậm chí còn lãnh đạm thì chính sách sẽ bị ảnh hưởng và thành công bị hạn chế.

Hiến pháp của chúng ta chỉ đề cập thoáng qua sự phân chia quyền lực đối với chính sách đối ngoại. Thượng nghị viện có quyền thông qua tất cả hiệp ước do Tổng thống đàm phán và phải chuẩn y đại sứ và các quan chức ngoại giao cao cấp khác. Quốc hội được quyền kiểm soát chi phí hoạt động đối ngoại, và chắc chắn cả quyền tăng cường và trang bị cho quân sự và cả quyền tuyên bố chiến tranh.

Nhưng các quyền chính thức này chủ yếu mới là điểm khởi đầu cho sự tham gia của Quốc hội. Do ý nghĩa của quyết định về chính sách đối ngoại, thường vẫn liên quan đến khả năng gửi quân đội Mỹ tham chiến, Quốc hội trong nhiều năm đã tạo ra vai trò “bị lãng quên” không chính thức, mặc dù Quốc hội là một bộ phận trong “kiểm soát và cân bằng”, trung tâm của “chia sẻ quyền lực” giữa ba bộ phận trong hệ thống hiến pháp của chúng ta.

Ngoài việc bị lãng quên không chính thức, quyền lực của Quốc hội đối với chính sách đối ngoại thường không được thực hiện theo cùng một mức độ. Vào thời điểm thế giới có hòa bình tương đối ổn định như hiện nay, Quốc hội thường chỉ can thiệp với mức độ vừa phải. Vào thời điểm khác, ví dụ thập kỷ 80, trong trường hợp chiến tranh Vùng Vịnh, hoặc trong trường hợp xung đột ở vùng Trung Mỹ Quốc hội tỏ ra tham gia tích cực hơn, đặc biệt khi có bất đồng ý kiến với Tổng thống.

Khi xem xét đến các quyền của Quốc hội đối với chính sách đối ngoại, vai trò của Quốc hội trong việc thông qua hoặc bác bỏ việc Mỹ can thiệp vào xung đột quân sự ở nước ngoài là vấn đề có ý nghĩa nhất. Việc gửi quân đội Mỹ vào nơi nguy hiểm không nên để một mình Tổng thống quyết định; các đại biểu được bầu ra cần phải trình bày quan điểm của mình tại Quốc hội.

Quả thực, tôi tin rằng Hiến pháp yêu cầu như vậy. Theo quan điểm của tôi chính những người sáng lập ra Hiến pháp của chúng ta có ý tưởng trao cho Quốc hội quyền quyết định sử dụng quân đội của Mỹ với một số ngoại lệ có hạn chế nhất định.

Tuy vậy, không phải lúc nào Quốc hội cũng muốn đảm nhận trách nhiệm về các quyết định to lớn như vậy, và Tổng thống trong thời kỳ hiện đại cố khẳng định cương vị “Tổng tư lệnh” đã trao cho họ quyền đưa cả dân tộc tham gia chiến tranh. Chính vì vậy, Tổng thống Truman đã đưa đất nước tham dự chiến tranh Triều Tiên năm 1950. (Cho dù Quốc hội không chính thức tuyên bố chiến tranh trong trường hợp của Việt Nam, nhưng theo lập luận thì Quốc hội đã cho phép trong việc giải quyết sự kiện Vịnh Bắc bộ.)

Cuộc tranh luận gần đây về phạm vi quyền tuyên bố chiến tranh đã tạo nên bất đồng liên miên giữa hai bộ phận này. Trong năm 1973, Quốc hội đã cố gắng làm rõ vai trò của mình bằng cách thông qua Quyết định về Quyền đối với Chiến tranh, bất chấp phủ quyết của Tổng thống Richard Nixon, điều này đã tạo nên cơ sở cho quyền sử dụng lực lượng vũ trang, nhưng trong bất kỳ trường hợp nào thì việc sử dụng quân đội cũng phải kết thúc trong vòng 60 ngày trừ khi Quốc hội cho phép. Nhưng cho đến nay vẫn chưa có một Tổng thống nào nhận thức được quyền lực của quyết định này, họ lập luận rằng Hiến pháp không quy định hạn chế đối với quyền của Tổng thống trên cương vị là Tổng tư lệnh. Các cố gắng nhằm sửa đổi quyết định này để đáp ứng các mối quan tâm khác nhau vẫn chưa đạt được kết quả.

Trong thời gian gần đây do tính rụt rè của Quốc hội và tình cương quyết của Tổng thống, các Tổng thống đã can thiệp ra nước ngoài mà không cần có sự đồng ý của Quốc hội. Chiến tranh Vùng Vịnh năm 1991 là một trường hợp hiếm mà Quốc hội đã cho phép có hoạt động quân sự trước khi thực hiện và lý do chính là do tôi và các thành viên khác trong Quốc hội đã thúc ép Tổng thống Bush đang chần chừ đưa vấn đề ra để bỏ phiếu. (Sự lưỡng lự của Bush là do quyết định của Quốc hội chỉ được thông qua với đa số mỏng manh 52-47 tại Thượng nghị viện).

Điển hình hơn là việc Quốc hội thảo luận đối vấn đề đưa quân đội Mỹ sang Haiti, Bosnia và Kosovo. Trong tất các trường hợp này, một hoặc cả hai viện đã thông qua nghị quyết tạo sự ủng hộ hình thức cho quân đội Mỹ và các nhiệm vụ của họ, nhưng theo khía cạnh pháp luật chính thức thì Quốc hội không hề cho phép việc triển khai này.

“Quyền chi tiêu” của Quốc hội là các biện pháp xác thực mở rộng quyền của Quốc hội đối với chính sách đối ngoại. Quốc hội thông qua từng đồng đô la chi phí của Ngành Hành pháp và thực tế thì các dự luật chi tiêu này chi phối việc hình thành chính sách. Đôi khi quá trình này chính thức và trực tiếp: Quốc hội có thể quyết định “không sử dụng tiền” cho một chính sách hay hoạt động mà Quốc hội phản đối. Xét về khía cạnh tích cực, thì Quốc hội sẽ có thể “phân chia” tài chính cho chương trình nhất định để đảm bảo được rằng Ngành Hành pháp sử dụng đúng mục đích. Thường thì Quốc hội ít khi và không trực tiếp thể hiện quan điểm của mình. Ví dụ, các nghị sĩ Quốc hội có thể đưa ra dự luật giảm ngân sách cho một hoạt động đối ngoại – như trường hợp Bosnia – cho dù họ biết điều này sẽ không được thông qua thành luật. Quan điểm của Quốc hội là trình bày cho Tổng thống nhận thấy bất đồng về chính sách và có thể thuyết phục Tổng thống từ bỏ không thi hành chính sách đó.

Các biện pháp trừng phạt cũng là một phương tiện thể hiện bất bình đối với chính sách đối ngoại; Quốc hội sẽ ban hành luật hạn chế buôn bán hoặc quan hệ kinh tế khác với một nước nào đó có chính sách đi ngược lại ý muốn của Quốc hội. Ví dụ, Quốc hội đã áp dụng trừng phạt với Ấn độ và Pakistan vì các vụ thử vũ khí hạt nhân và với hàng loạt các nước khác do họ tham gia vào buôn bán ma túy. Tuy vậy, các điều luật này cũng cho phép Tổng thống xóa bỏ trừng phạt trong trường hợp Tổng thống cho rằng đây là vì lợi ích quốc gia – và Tổng thống vẫn thường làm như vậy.

Một trong các biện pháp hữu hình, như nhiều khách viếng thăm Quốc hội từng chứng kiến, Quốc hội vẫn sử dụng để thể hiện quyền đối với chính sách đối ngoại là việc các quan chức ở Ngành hành pháp vẫn phải trình bày tại một ủy ban một vấn đề chính sách trong các buổi điều trần. Đây chính là một biện pháp hữu hiệu khi Quốc hội không

còn phương cách thích hợp nào khác có thể tác động đến chính sách. Thông qua trình bày và tranh luận trước công chúng về một chính sách, các buổi điều trần thường bộc lộ điểm yếu cũng như không được sự ủng hộ mạnh mẽ của dân chúng đối với một chính sách.

Trong lịch sử gần đây, các buổi điều trần về Việt Nam tại Ủy ban Đối ngoại Thượng viện là các buổi đáng chú ý về chính sách đối ngoại ba thập kỷ trước đây. Các buổi này do Thượng nghị sĩ J. William Fulbright chủ toạ và được truyền hình toàn quốc. Bằng việc trình bày những mâu thuẫn và khó khăn mà Mỹ gặp phải trước hàng triệu người, các buổi điều trần của Fulbright đã góp phần tạo nên dư luận chống lại chiến tranh.

Cũng theo cách thức tương tự, các buổi điều trần về Iran-Contra năm 1987 đã cho người Mỹ nhận thấy mâu thuẫn của chính quyền Reagan về chính sách bí mật bán vũ khí cho Iran – một chính phủ hiếm khi thân thiện với Mỹ – để gây quỹ cho lực lượng chống chính phủ cộng sản ở Nicaragua. Khi vấn đề được đưa ra ánh sáng, chính sách này đã không thu được sự ủng hộ.

Theo kinh nghiệm 28 năm làm Thượng nghị sĩ tham gia vào chính sách đối ngoại tại Thượng viện thì biện pháp hữu hiệu nhất tác động đến chính sách đối ngoại Mỹ là biện pháp không chính thức – thông qua các cuộc trao đổi riêng, trực tiếp với Ngoại trưởng, Cố vấn An ninh Quốc gia và thậm chí cả Tổng thống. Tổng thống hiểu rằng ông cần có được sự ủng hộ từ Quốc hội đối với bất kỳ một mục tiêu chính sách đối ngoại lớn nào, nhất là đối với vấn đề đang gây tranh cãi. Trong trường hợp như vậy, Tổng thống và các cố vấn cấp cao cần tìm tới các nghị sĩ lâu năm tại cả Hạ viện và Thượng viện để giải thích và tìm sự ủng hộ cho chính sách. Quốc hội có lẽ có được ảnh hưởng lớn nhất, chính là nhờ thông qua các cuộc trao đổi riêng với từng nghị sĩ. Ví dụ, năm ngoái khi NATO can thiệp vào Kosovo tôi đã thực hiện trao đổi riêng với nhiều quan chức trong chính quyền. Chính vì vậy tôi có thể không chỉ theo dõi sát tiến triển của cuộc chiến, mà còn phê phán chính sách và đề xuất các biện pháp thay thế khác nhau.

Không giống với các hệ thống quốc hội khác, trong đó hành pháp có quyền tuyệt đối về các vấn đề đối với nước ngoài, hệ thống hiến pháp Mỹ cho phép Quốc hội có vai trò quan trọng đối với chính sách đối ngoại. Vai trò này không thực hiện qua một cách thức cụ thể nào, và mức độ can thiệp của Quốc hội tùy thuộc vào từng thời điểm và tùy thuộc vào mức độ bất đồng đối với chính sách đó. Bất chấp điều mơ hồ và không chắc chắn về vai trò của Quốc hội, Tổng thống vẫn nhận thức được tầm quan trọng khi có Quốc hội là đối tác trong việc thực hiện chính sách đối ngoại. Với sự ủng hộ của Quốc hội, Tổng thống hiểu được rằng họ sẽ trở nên hữu hiệu và tự tin hơn và rằng đằng sau họ là người dân Mỹ.

Toàn văn bằng tiếng Anh của bài viết có trên Internet tại:

<http://usinfo.state.gov/journals/itps/0300/ijpe/pj51bide.htm>