

PHÂN CHIA QUYỀN LỰC GIỮA CHÍNH QUYỀN LIÊN BANG, TIỂU BANG VÀ HỆ QUẢ TRONG VIỆC ỨNG PHÓ ĐẠI DỊCH COVID-19 Ở HOA KỲ

ĐẬU CÔNG HIỆP *

Tóm tắt: Phản ứng của nhà nước trong việc triển khai các chính sách ứng phó đại dịch Covid-19 không những phản ánh trình độ khoa học, công nghệ mà phần nào cho thấy sự ảnh hưởng của cơ cấu quyền lực nhà nước tới thực thi chính sách. Ở Hoa Kỳ, bối cảnh phân quyền giữa liên bang và tiểu bang có những tác động nhất định, phần nào khiến cho các chính sách ứng phó đại dịch Covid-19 ở nước này trở nên không đồng nhất và kém hiệu quả. Việc nghiên cứu vấn đề này sẽ cho những bài học trong tổ chức quyền lực nhà nước. Thông qua việc phân tích nguyên tắc và cách thức phân chia quyền lực giữa chính quyền liên bang và tiểu bang ở Hoa Kỳ, bài viết chỉ ra những điểm hạn chế trong việc thực thi các chính sách ứng phó đại dịch Covid-19 ở nước này và liên hệ tới Việt Nam.

Từ khóa: Covid-19; phân chia quyền lực; Hoa Kỳ; ứng phó

Nhận bài: 15/6/2020

Hoàn thành biên tập: 23/02/2021

Duyệt đăng: 24/02/2021

POWER DIVISION BETWEEN FEDERAL STATE AUTHORITY, STATE AUTHORITY AND THE CONSEQUENCE IN FIGHTING COVID-19 PANDEMIC IN THE US

Abstract: The reaction of state on the implementation of the policies against Covid-19 pandemic not only reflects the development in science and technology of the country but also illustrates the influence of state's power structure to the policy's enforcement. In the United States (US), the context of power division between federal state authority and state authority has certain impacts which makes the policies against Covid-19 of the US government become less useful. Researching this issue may expose the lessons on state's power organization. Through analyzing the principles and forms of powers division between federal and state authority in the US, this article points out the drawbacks on the implementation of the policies against Covid-19 pandemic with reference to Vietnam.

Keywords: Power division, United States, Covid-19

Received: June 15th, 2020; Editing completed: Feb 23rd, 2021; Accepted for publication: Feb 24th, 2021

Nhà nước Hoa Kỳ được tổ chức theo mô hình liên bang, trong đó có sự phân định về thẩm quyền một cách rõ nét giữa chính quyền liên bang và tiểu bang. Mô hình này là kết quả của cuộc đấu tranh giữa hai xu hướng, một bên là chủ nghĩa liên bang

(federalism) với mong muốn xây dựng một chính quyền mạnh, tạo được nền tảng gắn kết nguồn lực của toàn thể đất nước; bên còn lại là phe chống chủ nghĩa liên bang (anti-federalism) muốn các tiểu bang phải được tự trị nhằm đảm bảo tốt tự do cho người dân.⁽¹⁾

* Thạc sĩ, Trường Đại học Luật Hà Nội

E-mail: dauconghiep@hlu.edu.vn

(1). Nguyễn Cảnh Bình (biên soạn), *Hiến pháp Mỹ*

Cụ thể, Tu chính án số 10 của Hiến pháp Hoa Kỳ, một bộ phận của Tuyên ngôn Nhân quyền (The Bill of Rights) chính là nền tảng quan trọng nhất cho sự phân công quyền lực giữa liên bang và tiểu bang. Nó đã định hình nên cấu trúc đặc biệt của bộ máy nhà nước Hoa Kỳ và cũng là nền tảng của việc ngăn cản sự can thiệp của một chính quyền trung ương quá mạnh mẽ. Hiện nay, đại dịch Covid-19 đang trở thành thách thức đòi hỏi các nhà nước trên thế giới phải thi hành những chính sách mạnh mẽ nhằm ngăn ngừa sự lan rộng của nó. Là đất nước hùng mạnh về cả kinh tế lẫn khoa học, phản ứng của Hoa Kỳ đôi khi khiến người ta thấy chính quyền này có phần “lúng túng”, minh chứng là số ca nhiễm và số người chết trong dịch bệnh tăng cao.⁽²⁾ Bên cạnh những nguyên nhân về mặt y học, dân số, quan điểm chính trị; sự phân chia quyền lực giữa chính quyền liên bang và tiểu bang ở Hoa Kỳ là một trong những nguyên nhân khiến chính sách đối phó nạn dịch này của Hoa Kỳ trở nên kém hiệu quả. Nghiên cứu của hai học giả đến từ ngành y và ngành luật của Hoa Kỳ, đã chỉ ra thực tế “Covid 19 đã phơi bày điểm yếu lớn của hệ thống liên bang ở Hoa Kỳ trong lĩnh vực quản trị y tế, khi mà hệ thống này đã phân chia quyền lực của chính quyền liên bang, tiểu bang và địa phương”.⁽³⁾ Vậy

được làm ra như thế nào?, Nxb. Thế giới, Hà Nội, 2013, tr. 57-59.

(2). <https://www.washingtonpost.com/national-security/2020/04/04/coronavirus-government-dysfunction/?arc404=true>, truy cập 04/4/2020.

(3). Rebecca L. Haffajee, Michelle M. Mello, “Thinking globally, acting locally - The U.S. Response to Covid-

cụ thể cấu trúc liên bang và sự phân chia quyền lực giữa chính quyền liên bang, tiểu bang ở Hoa Kỳ có ảnh hưởng như thế nào trong việc thi hành các chính sách phòng chống dịch Covid-19?

1. Nguyên tắc phân chia quyền lực giữa chính quyền liên bang và tiểu bang ở Hoa Kỳ

Hoa Kỳ là quốc gia điển hình được tổ chức theo mô hình liên bang, trong đó có chính quyền liên bang và chính quyền tiểu bang ở mỗi bang trong số 50 bang của đất nước này. Để hiểu sâu về sự phân chia quyền lực giữa chính quyền liên bang và tiểu bang ở Hoa Kỳ, cần phải tiếp cận từ góc độ lịch sử hình thành hiến pháp. Theo tài liệu của Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ,⁽⁴⁾ sau khi 13 bang đoàn kết lại cùng nhau tuyên bố độc lập vào năm 1776 và đánh bại mẫu quốc Anh vào năm 1783, chính quyền Hoa Kỳ được dựng nên một cách lỏng lẻo khiến các bang trở nên mâu thuẫn, thành quả cách mạng Hoa Kỳ có nguy cơ tan vỡ. Điều này đặt ra yêu cầu thiết yếu là lập nên một chính quyền mạnh mẽ, có thể duy trì trật tự, kỉ cương trong nước và được nước ngoài coi trọng. Trước yêu cầu đó, một hội nghị lập hiến được triệu tập và sau rất nhiều tranh luận, nhà nước cộng hòa liên bang đã được hình thành. Cần phải nói thêm rằng, do mâu thuẫn dai dẳng của hai phe liên bang và chống liên bang, tương lai của bản hiến

19”, *New England Journal of Medicine*, 04/2020, P.37.

(4). <https://photos.state.gov/libraries/vietnam/8621/translations/us-constitution.pdf>, truy cập 04/4/2020.

pháp mới được viết nên vẫn còn khá mong manh. Để giữ được nền cộng hòa này, cuối cùng hai phe đã phải thoả hiệp với nhau trong việc đưa thêm vào hiến pháp Tuyên ngôn Nhân quyền 10 điều bổ sung⁽⁵⁾ (gọi là các Tu chính án). Nếu như 9 điều đầu tiên đều có nội dung gắn với các quyền cụ thể của cá nhân thì Điều 10 lại mang tính chất một tuyên bố về nguyên tắc tổ chức quyền lực: *“Những quyền không được hiến pháp trao cho liên bang và không bị ngăn cấm đối với các bang đều thuộc về các bang hoặc dành cho dân chúng”*.

Rõ ràng, Tu chính án số 10 đã trực tiếp hạn chế quyền lực của chính quyền liên bang và nó được coi như điều kiện tiên quyết để thoả mãn yêu cầu của phe chống liên bang.⁽⁶⁾ Nguyên tắc được tạo dựng ở điều trên dường như khác biệt với các nước trung ương tập quyền, khi quyền lực được tập trung vào trung ương và phân cấp xuống địa phương. Tu chính án này thiết lập một khuôn khổ ngược lại khi quyền lực của chính quyền trung ương, tức liên bang, chỉ bao gồm những quyền lực gói gọn trong hiến pháp. Trong khi đó, hiến pháp muốn được thông qua thì cần có sự phê chuẩn của các tiểu bang. Nguyên tắc này là nền tảng quan trọng để các tiểu bang giữ được quyền lực và sự độc lập tương đối của mình trong thể chế liên bang.

(5). Ban đầu có 12 điều được đưa ra nhưng có hai điều không đủ điều kiện phê chuẩn nên Tuyên ngôn Nhân quyền của Hoa Kỳ còn 10 điều.

(6). http://dbpedia.org/page/Tenth_Amendment_to_the_United_States_Constitution, truy cập 08/4/2020.

Bên cạnh đó, với tư cách là một bộ phận của Tuyên ngôn Nhân quyền, Tu chính án số 10 đã được diễn giải theo hướng xác lập một nguyên tắc về quyền của dân chúng nói chung và cá nhân nói riêng. Có học giả Hoa Kỳ lập luận rằng Tu chính án này là mở rộng của thuyết chủ quyền nhân dân khi người dân được giữ cho mình những quyền lực riêng và có thể tước bỏ các quyền của nhà nước,⁽⁷⁾ hay nói cách khác Tu chính án này đã xác nhận những quyền của riêng người dân mà cả chính quyền liên bang cũng như các bang đều không nắm giữ.⁽⁸⁾

Vấn đề là những lời văn của Hiến pháp đôi khi mơ hồ và trong bối cảnh chính trị phức tạp của Hoa Kỳ, sự xung đột về quyền lực giữa các bang và liên bang có thể trở nên căng thẳng. Các bang ở Hoa Kỳ không tuân phục hoàn toàn chính quyền liên bang mà đôi khi có những phản đối mạnh mẽ. Năm 1994 đã có 8 bang (Arizona, California, Colorado, Hawaii, Illinois, Missouri, Oklahoma, Pennsylvania) ra nghị quyết đòi quyền của mình theo Tu chính án số 10.⁽⁹⁾ Điển hình là Nghị quyết thứ 44 của lưỡng viện tiểu bang California tuyên bố: *“Bang California yêu cầu chủ quyền của mình theo Tu chính án số 10 của Hoa Kỳ*

(7). Akhil Reed Amar, *The Central Meaning of Republican Government: Popular Sovereignty, Majority Rule, and the Denominator Problem*, 65 U. COLO. L. REV. 749 (1994).

(8). Norman Redlich, *Are There "Certain Rights... Retained by the People?"*, 37 N.Y.U. L. REV. 787, 807 (1962).

(9). <https://www.heritage.org/political-process/report/home-rule-how-states-are-fighting-unfunded-federal-mandates>, truy cập 08/4/2020.

đối với tất cả những quyền không được Hiến pháp liệt kê và trao cho liên bang; do đó chính quyền liên bang cần dừng và bãi bỏ lập tức và triệt để những mệnh lệnh nằm ngoài phạm vi thẩm quyền Hiến pháp trao cho”.⁽¹⁰⁾ Nhiều nghị quyết khác lập luận rằng phải là chính quyền tiểu bang trao quyền cho liên bang chứ không phải ngược lại.

Trong trường hợp xung đột về quan điểm của chính quyền liên bang và tiểu bang trở nên không thể hòa hoãn được, bên cạnh con đường chính trị thì giải quyết về mặt pháp lý tại tòa án là cách thức cơ bản nhất. Tòa án Hoa Kỳ có quyền giải thích tinh thần của Hiến pháp kể từ án lệ Marbury kiện Madison năm 1803 và vẫn làm tốt điều đó theo hướng bảo vệ sự phân quyền. Liên quan đến vấn đề phân chia quyền lực giữa chính quyền liên bang và tiểu bang, án lệ New York kiện Hợp chúng quốc (New York v. United States 505 U.S. 144 [1992])⁽¹¹⁾ đã đưa ra một phán quyết quan trọng rằng Quốc hội liên bang không có quyền ép buộc các tiểu bang để ban hành quy định nào đó. Đến án lệ Printz kiện Hợp chúng quốc (Printz v. United States 521 U.S. 898 [1997]), tòa án đã đưa ra nguyên tắc “chủ quyền kép” giữa liên bang và tiểu bang, theo đó việc chính quyền liên bang chỉ đạo cơ quan hành pháp của

một tiểu bang là sai với nguyên tắc hiến định này.⁽¹²⁾ Tuy nhiên, thực tiễn cũng cho thấy chính quyền liên bang và tiểu bang có những cách thức để chia sẻ quan điểm và hợp tác cùng nhau. Một trong những công cụ quan trọng nhất mà chính quyền liên bang có là tiền và họ sử dụng công cụ này thông qua các khoản hỗ trợ cho địa phương từ rất sớm với đạo luật Morrill (Morrill Land Grant Act) năm 1862.⁽¹³⁾ Có nhiều hình thức hỗ trợ, từ việc trao trực tiếp cho cá nhân tới trao cho chính quyền tiểu bang khi đạt được những yêu cầu nhất định hay những gói hỗ trợ tùy theo mục đích.⁽¹⁴⁾ Để có được những sự hỗ trợ này thì cả hai cấp chính quyền phải bàn luận và thỏa hiệp với nhau những mục đích cụ thể.

Nói chung, nguyên tắc căn bản nhất trong sự phân chia quyền lực giữa chính quyền liên bang và chính quyền tiểu bang ở Hoa Kỳ là quyền lực của liên bang phải được các bang trao cho. Trọng tâm của nguyên tắc này là chính quyền liên bang không thể tùy tiện can thiệp và chỉ đạo chính quyền tiểu bang trong mọi vấn đề. Vận dụng nguyên tắc này vào thực tế cho thấy có hai xu hướng đối lập. Một bên cho thấy chính quyền liên bang và tiểu bang vẫn

(10). Xem toàn văn (tiếng Anh) Nghị quyết này tại: http://www.leginfo.ca.gov/pub/93-94/bill/sen/sb_0001-0050/sjr_44_bill_940829_chaptered, truy cập 08/4/2020.

(11). Nội dung vụ việc xem tại <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/505/144/>, truy cập 08/4/2020.

(12). Scott Clair, “Dual sovereignty and preventive commandeering: Why the federal immunity statute cannot preempt state prosecution”, *University of Illinois law review*, 2003(3).

(13). Sam J. Ervin Jr, “Federalism and federal grants-In-Aid”, *North Carolina Law Review*, Volume 43, Number 3, p. 491.

(14). <https://www.cliffsnotes.com/study-guides/american-government/federalism/federal-state-relations>, truy cập 09/4/2020.

có sự đối chọi, thậm chí là giành giật quyền lực của nhau. Ngược lại, hai bên cũng vẫn thường xuyên có sự thoả hiệp, hỗ trợ cũng như ủng hộ lẫn nhau để thi hành các chính sách nhất định.

2. Chính sách cơ bản của Hoa Kỳ trong việc ứng phó đại dịch Covid-19 và cách thức thực thi của chính quyền

Đại dịch Covid-19 được Tổ chức Y tế thế giới (WHO) chính thức tuyên bố vào ngày 11/3/2020, sau khi đã xảy ra 118.000 ca nhiễm trên hơn 110 quốc gia.⁽¹⁵⁾ Với tính chất dễ lây lan của nó, cùng với tỉ lệ tử vong cao, đặc biệt ở các bệnh nhân lớn tuổi, Covid-19 là mối đe dọa và lo ngại đối với nhiều nước, đặc biệt khi nó đã lan rộng. Giữa các quốc gia có những cách tiếp cận khác nhau trong ứng phó với đại dịch này nhưng về cơ bản có một số giải pháp trước mắt được đưa ra để ngăn chặn nó khi chưa có vắc-xin như: thiết quân luật, cấm hoặc hạn chế di chuyển giữa các quốc gia và địa phương, yêu cầu người dân thực hiện giãn cách xã hội (social distancing)... Mỗi giải pháp nêu trên lại phản ánh những mức độ can thiệp của chính quyền khác nhau, tác động đến nhiều khía cạnh của xã hội và quyền con người với những mức độ khác nhau.

Đối với Hoa Kỳ, việc thực hiện các chính sách nêu trên có phần không thống nhất khi các vùng trên đất nước này áp dụng các giải pháp khác nhau với các mức độ

khác nhau trong mỗi giai đoạn dịch bệnh. Từ góc độ phân chia quyền lực, có thể thấy thẩm quyền áp dụng các chính sách đó có sự chênh lệch nhất định giữa hai cấp chính quyền: liên bang và tiểu bang.

Thứ nhất, đối với chính sách thiết quân luật

Ở Hoa Kỳ, khái niệm thiết quân luật không thực sự rõ ràng⁽¹⁶⁾ nhưng thường gắn liền với việc các chính quyền dân sự bị vô hiệu hoá, quân đội có quyền kiểm soát toàn bộ hoặc một phần đời sống xã hội và vượt qua các quy định về bắt giữ người hợp pháp.⁽¹⁷⁾ Trong giai đoạn chịu ảnh hưởng của dịch Covid-19, nhiều đồn đoán về việc ban bố tình trạng thiết quân luật gia tăng, đặc biệt là khi lực lượng Vệ binh quốc gia được điều động để hỗ trợ các địa phương có dịch bệnh. Xét về thẩm quyền, tình trạng thiết quân luật có thể được ban ra dựa trên điểm 15 khoản 8 Điều 1 Hiến pháp Hoa Kỳ trong việc Quốc hội có thể xây dựng lực lượng quân sự để thực thi pháp luật. Khoản 9 Điều 1 cũng đưa ra trường hợp quân đội có thể bắt người không cần tới thủ tục thông thường với lí do “đảm bảo nền an ninh chung”. Quyền này thuộc về Quốc hội và cần thông qua dưới dạng một đạo luật trước

(15). <https://time.com/5791661/who-coronavirus-pandemic-declaration/>, truy cập 08/4/2020.

(16). Thực tế là Hiến pháp và luật thành văn Hoa Kỳ không định nghĩa rõ ràng thế nào là thiết quân luật. Án lệ Duncan v. Kahanamoku, 327 U.S. 304 (1946) cũng chỉ ra rằng “thiết quân luật” không có một ý nghĩa chính xác và được sử dụng với nhiều cách khác nhau.

(17). George M. Dennison, “Martial Law: The Development of a Theory of Emergency Powers, 1776-1861”, *The American Journal of Legal History*, Vol. 18, No. 1 (Jan., 1974), p. 122.

khi Tổng thống công bố. Có ý kiến cho rằng Tổng thống Hoa Kỳ với tư cách Tổng tư lệnh quân đội có quyền tự mình ban bố tình trạng thiết quân luật nhưng Quốc hội có thể phản ứng chống lại bằng cách không chi tiền cho hoạt động đó.⁽¹⁸⁾ Thực tế Quốc hội Hoa Kỳ chưa từng ban bố thiết quân luật mà chỉ chuẩn thuận tuyên bố của Tổng thống, điển hình là vào năm 1861, với quyết định của Tổng thống Abraham Lincoln.⁽¹⁹⁾ Ở cấp độ bang, luật cơ bản của các bang hầu hết trao quyền ban bố tình trạng thiết quân luật cho người đứng đầu bang (thường gọi là thống đốc – Governor). Tất nhiên là luật cơ bản của các bang cũng thường không rõ ràng và vị thống đốc thường nhân danh tư lệnh quân đội, chẳng hạn như bang Kentucky.⁽²⁰⁾ Tóm lại, chính quyền liên bang có quyền ban bố tình trạng thiết quân luật trên toàn thể lãnh thổ hoặc một khu vực nhất định, chính quyền tiểu bang có quyền ban bố tình trạng thiết quân luật trong phạm vi tiểu bang của mình.

Thứ hai, đối với chính sách cấm và hạn chế nhập cảnh

Có hai khía cạnh cần đề cập trong vấn đề này. Đầu tiên, đối với biên giới của Hoa Kỳ

với nước ngoài, thẩm quyền ngăn chặn người nhập cư thuộc về Tổng thống. Điều F Điều 212 Luật Di trú và quốc tịch (Immigration and Nationality Act) ghi rõ: *“Bất cứ khi nào Tổng thống thấy rằng sự xâm nhập của bất kỳ người hoặc nhóm người nước ngoài nào vào Hợp chúng quốc mà gây bất lợi cho Hợp chúng quốc thì ông có thể tuyên bố đình chỉ sự xâm nhập của tất cả người nước ngoài hoặc áp đặt bất kỳ hạn chế nào mà ông ta thấy là thích hợp, kéo dài trong khoảng thời gian cần thiết”*. Án lệ Trump kiện bang Hawaii (Trump v. Hawaii 585 US [2018])⁽²¹⁾ đã tái khẳng định quyền hạn này với lập luận rằng đạo luật trên đã tôn trọng và trao cho Tổng thống một sức mạnh dồi dào để áp đặt các hạn chế nhập cảnh bên ngoài những điều đã được liệt kê trong Luật Di trú và quốc tịch. Khía cạnh thứ hai phức tạp hơn, đó là liệu các bang có thẩm quyền đóng cửa biên giới của mình đối với một bang khác hay không. Khoản 1 Điều 4 Hiến pháp Hoa Kỳ đặt ra một nguyên tắc bảo vệ mạnh mẽ quyền của công dân trong mối liên hệ giữa các bang: *“Công dân của mỗi bang sẽ được hưởng mọi đặc quyền và quyền bất khả xâm phạm như công dân của các bang khác”*. Đặc quyền được nhắc tới trong trường hợp này là quyền tự do đi lại và trên nền tảng Hiến pháp thì công dân Hoa Kỳ được tự do đi lại từ bang này sang bang khác. Tuy nhiên, các bang vẫn có những thẩm quyền nhất định trong việc hạn chế

(18). Hiến pháp Hoà Kỳ năm 1787, https://www.usconstitution.net/conststop_mlaw.html, truy cập 08/4/2020.

(19). <https://law.jrank.org/pages/8453/Martial-Law.html>, truy cập 04/4/2020.

(20). Scott T. Wendelsdorf, “Constitutional Law--The Power of a Governor to Proclaim Martial Law and Use State Military Forces to Suppress Campus Demonstrations”, *Kentucky Law Journal*, Vol. 59: Iss. 2, Article 15, p. 171.

(21). Án lệ Trump kiện bang Hawaii, <https://www.oyez.org/cases/2017/17-965>, truy cập 09/4/2020.

quyền tự do đi lại này. Án lệ Zemel kiện Rusk (Zemel v. Rusk, 381 U.S. 1 [1965])⁽²²⁾ đưa ra phán quyết quan trọng rằng: “*quyền tự do đi lại không có nghĩa là các khu vực bị tàn phá bởi lũ lụt, hỏa hoạn hay dịch hại không được cách li khi có thể chứng minh được rằng việc đi lại tự do đến khu vực đó sẽ tác động trực tiếp và nghiêm trọng đến sự an toàn và phúc lợi của vùng đó hay cả nước*”. Văn bản trên đã chỉ ra rằng tự do đi lại không phải là quyền tuyệt đối. Tiến thêm một bước, án lệ Saenz kiện Roe (Sáenz v. Roe, 526 U.S. 489 [1999])⁽²³⁾ lí giải quyền tự do đi lại bao gồm ba thành phần: 1) Quyền được ra hoặc vào một bang; 2) Quyền được đối xử như một vị khách chứ không phải như một người ngoại quốc và 3) Quyền được đối xử như một công dân bình thường khi họ chọn lựa trở thành thường trú nhân của bang. Trong đó, quyền được đối xử như một vị khách không phải tuyệt đối nếu có một lí do đáng kể (substantial reason). Như vậy, chính quyền bang hoàn toàn có thể viện dẫn lí do dịch bệnh Covid-19 để ngăn cản người ra vào hoặc đặt ra các biện pháp hạn chế nhất định. Ở góc độ khác, thẩm quyền của Tổng thống trong việc giới hạn sự đi lại giữa các bang trong trường hợp dịch bệnh lại có phần hạn chế khi Đạo luật về Công tác sức khỏe cộng đồng (Public Health Service Act) lại chỉ cho phép ngăn chặn các cá nhân đã nhiễm bệnh.

(22). Án lệ Zemel kiện Rusk, <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/381/1/>, truy cập 09/4/2020.

(23). Án lệ Saenz kiện Roe, <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/526/489/>, truy cập 09/4/2020.

Thứ ba, đối với chính sách giãn cách xã hội

Giãn cách xã hội là tổng thể các giải pháp, trong đó có việc hạn chế tụ tập, đi lại ở nơi công cộng; đóng cửa một số dịch vụ không thiết yếu. Mục đích cuối cùng của giãn cách xã hội là ngăn ngừa sự lây lan của dịch bệnh nhằm giảm tải cho đội ngũ y tế. Như đã trình bày, chính quyền liên bang không thể bắt buộc cơ quan hành pháp địa phương thực hiện các yêu cầu cụ thể của mình. Thẩm quyền thực hiện giãn cách xã hội thuộc hoàn toàn về chính quyền địa phương. Vì vậy, trong đại dịch Covid-19, chính quyền liên bang chỉ có thể đưa ra một hướng dẫn mang tính khuyến cáo.⁽²⁴⁾ Bản thân chính sách giãn cách xã hội lại là một tập hợp các biện pháp với những tiêu chuẩn và cách thức thực hiện khác nhau. Vì vậy, bên ngoài những khuyến cáo mà chính quyền liên bang đưa ra, các bang cũng có quyền bổ sung hoặc thay đổi nhằm phù hợp với tình hình của mình. Trong Sắc lệnh hành pháp số 33-20⁽²⁵⁾ của Thống đốc bang California, công dân được yêu cầu phải chú ý tới những chỉ thị của cơ quan y tế bang. Ở bang New York, việc giãn cách xã hội được thực hiện sát sao hơn với những tiêu chuẩn rõ ràng và mức phạt cao. Như vậy, có thể

(24). Whitehouse, Presiden coronarirus guidelines for Ameriace, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/03/03.16.20_coronavirus-guidance_8.5x11_315PM.pdf, truy cập 09/4/2019.

(25). Executive department state of California, <https://www.gov.ca.gov/wp-content/uploads/2020/03/3.19.20-attested-EO-N-33-20-COVID-19-HEALTH-ORDER.pdf>, truy cập 09/4/2019.

thấy phản ứng của các bang với chính sách giãn cách xã hội là rất khác nhau. Điều đó lại càng cho thấy sự độc lập của các bang trong việc tự mình đề ra các biện pháp cụ thể trong việc giải quyết những vấn đề nghiêm trọng trước mắt.

Bên cạnh các chính sách nêu trên, chính quyền liên bang và tiểu bang ở Hoa Kỳ vẫn có sự phối hợp trong việc thực thi các biện pháp về nghiên cứu vắc-xin, thuốc phòng chống dịch bệnh; sản xuất và xuất nhập khẩu hàng hoá, thiết bị y tế; hỗ trợ cách ly, điều trị bệnh nhân. Ở ba chính sách nêu trên, có thể thấy rõ ràng khác biệt về thẩm quyền trong thực thi chính sách, đặc biệt là các chính sách gây tranh cãi và tác động lớn tới quyền con người, tới nền kinh tế, quan điểm chính trị của các đảng phái ở Hoa Kỳ. Đặc biệt là sau khi Tổng thống tuyên bố tình trạng khẩn cấp quốc gia và Bộ trưởng Y tế công bố tình trạng khẩn cấp về sức khỏe cộng đồng, Điều 1135 Luật An ninh xã hội (Social Security Act) đã được vận dụng nhanh chóng để chi các khoản hỗ trợ đáng kể cho các chính quyền tiểu bang chống dịch. Đây được coi là dấu hiệu của sự hợp tác giữa chính quyền liên bang và tiểu bang ở Hoa Kỳ trong bối cảnh đại dịch Covid-19.⁽²⁶⁾ Vì vậy, việc thực hiện các chính sách chống dịch Covid-19 cho thấy nhiều khía cạnh đa dạng trong mối liên hệ giữa hai cấp chính quyền (liên bang và tiểu bang) ở Hoa Kỳ.

(26). Responding to COVID-19: Time for Real State-Federal Partnerships, <https://www.milbank.org/2020/03/responding-to-covid-19-time-for-real-state-federal-partnerships/>, truy cập 09/4/2020.

3. Đánh giá và liên hệ với Việt Nam

Nổi bật trong mối liên hệ giữa chính quyền liên bang và tiểu bang ở Hoa Kỳ là việc quyền lực không phải được tổ chức từ trên xuống mà là từ dưới lên. Các bang có mức độ tự trị cao khi mà chính quyền liên bang đôi khi không được can thiệp và “ép buộc” chính quyền bang. Ngược lại, chính quyền bang đôi khi cũng đòi hỏi và thậm chí kiện cả những quyết định được đưa ra bởi chính quyền liên bang để bảo vệ chủ quyền của mình. Bên cạnh đó, ở đây cũng biểu hiện những cách thức mà chính quyền liên bang cũng như tiểu bang phối hợp với nhau để giải quyết những công việc nhất định. Đại dịch Covid-19 chính là bối cảnh để bộc lộ một cách rõ nét những điều trên.

Đối với chính sách thiết quân luật, ở cả mức độ liên bang lẫn tiểu bang đều chưa xuất hiện việc áp đặt tình trạng này. Tuy nhiên, sự tham gia của vệ binh quốc gia đang cho thấy vai trò của lực lượng vũ trang trong phòng chống dịch. Cơ bản nhất, vệ binh quốc gia khác với quân đội ở chỗ vệ binh quốc gia có thể được điều động bởi cả chính quyền liên bang và tiểu bang (tuỳ vào từng đơn vị) còn quân đội không phục vụ các tiểu bang.⁽²⁷⁾ Thực tế cho thấy, các tiểu bang thường tận dụng Điều 502(f), trong chương 5, Tập 32 (về Vệ binh quốc gia) của Bộ Pháp điển Hoa Kỳ để nhận tài trợ từ chính quyền liên bang cho những vệ binh quốc gia làm việc cho mình mà không biến họ thành nhân sự

(27). Army national guard, FAQs, <https://www.nationalguard.com/guard-faqs>, truy cập 09/4/2020.

của liên bang. Đây là biểu hiện của sự hợp tác khá lắt léo khi mà các bang thì có người nhưng ít kinh phí, còn liên bang thì không có người vì không trực tiếp nắm một số đơn vị ở địa phương. Việc Tổng thống Mỹ Donald Trump chuẩn thuận đề nghị của Thống đốc bang Michigan⁽²⁸⁾ để chi tiền cho lực lượng vệ binh quốc gia thuộc thẩm quyền của bang này tham gia chống dịch Covid có thể coi là minh chứng điển hình cho điều trên. Tuy nhiên, việc một tiểu bang có cần chính quyền liên bang hỗ trợ cho lực lượng này hay không lại phụ thuộc hoàn toàn vào tiểu bang đó.

Đối với chính sách hạn chế nhập cảnh, sự khác biệt trong quan điểm giữa chính quyền liên bang với tiểu bang và giữa các tiểu bang với nhau lại càng thể hiện cao độ. Sau khi Tổng thống Donald Trump nêu ý tưởng phong tỏa bang New York và một số vùng phụ cận thì Thống đốc bang này đã phản ứng dữ dội và kéo theo đó là những tranh cãi nổ ra.⁽²⁹⁾ Quyền lực của chính quyền liên bang trong trường hợp này ngoài những bó hẹp về mặt pháp lý như đã trình bày thì còn chịu ảnh hưởng bởi các thể lực chính trị và vì thế mà phản ứng trở nên chậm chạp. Tổng thống Donald Trump cuối cùng

phải rút lại ý tưởng trên mặc dù về mặt kỹ thuật ông có thể thực hiện được dù khá khó khăn. Trong khi đó, các tiểu bang có nhiều quyền lực trong việc hạn chế nhập cảnh vào địa phận của mình thì lại ứng phó nhanh chóng hơn. Thống đốc bang Texas ký lệnh bắt buộc tất cả những ai đến từ các bang có dịch phải cách ly bắt buộc 14 ngày và Florida, Alaska, Hawaii cũng có những quyết định tương tự.⁽³⁰⁾ Thậm chí, Thống đốc bang Kentucky ra lệnh cấm người dân đi sang bang Tennessee ở bên cạnh ngoại trừ lý do cấp thiết và sau đó lệnh cấm này mở rộng ra đối với tất cả các bang khác.⁽³¹⁾ Như vậy, rõ ràng là các bang có những động thái với mức độ quyết liệt khác nhau trong chính sách này.

Đối với chính sách giãn cách xã hội, cách tiếp cận của các bang lại rất khác nhau trong khi chính quyền liên bang lại không thể ép buộc họ làm theo chuẩn mực chung. Một thống kê chỉ ra trong khi nhiều bang quyết liệt trong việc giãn cách xã hội và đạt được những thành công nhất định thì một số bang lại thờ ơ và không áp dụng chính sách này.⁽³²⁾ Sự chênh lệch này đến từ thực tế của

(28). Cara Ball, Trump approves Whitmer's request for use of National Guard members during COVID-19 outbreak, <https://www.wxyz.com/news/coronavirus/trump-approves-whitmers-request-for-use-of-national-guard-members-for-humanitarian-purposes>, truy cập 09/4/2020.

(29). Patrick J. Kiger, *Can the Feds Close State Borders to Stop COVID-19?*, How Stuff Work, 27/3/2020.

(30). Ian Milhser, Governors are starting to tighten their borders. The implications are staggering. <https://www.vox.com/2020/3/28/21196934/greg-abbott-texas-closed-borders-travel-ban-constitution-trump>, truy cập 09/4/2020.

(31). Kentucky's Response to COVID-19, <https://governor.ky.gov/covid19>, truy cập 09/4/2020.

(32). Aylin Woodward and Ruobing Su, One map shows how much residents of each US state are really social distancing during the coronavirus outbreak <https://www.businessinsider.com/coronavirus-in-us-states-social-distancing-2020-3>, truy cập 09/4/2020.

các bang. Trong khi một số bang dịch bệnh lan rộng và có nguy cơ gây hậu quả to lớn nếu không ngăn chặn thì ở một số bang tình hình lại khả quan hơn và việc áp đặt giãn cách xã hội sẽ khiến cho kinh tế phát triển chậm lại.

Qua những phân tích trên, có thể rút ra một số đánh giá như sau:

- Do sự phân chia quyền lực chặt chẽ giữa liên bang và tiểu bang, việc thực thi các chính sách phụ thuộc rất lớn vào quan điểm của các bang trong khi chính quyền liên bang gặp khó khăn trong việc áp dụng một khung chính sách thống nhất, đặc biệt là trong những tình trạng khẩn cấp. Các bang có sự tự do trong việc đưa ra các biện pháp phòng chống dịch Covid-19 nhưng điều đó cũng thể hiện sự không thống nhất và thiếu đồng bộ trong khi đây là công việc đòi hỏi sự hợp sức của cả nước.

- Chính quyền liên bang đôi khi rất mất công trong việc thuyết phục các bang làm theo hướng dẫn của mình. Trong khi đó, ngoài khía cạnh pháp lý thì giữa liên bang và các bang có những điều phải cân nhắc về mặt lịch sử, văn hoá, xu hướng chính trị; đặc biệt trong bối cảnh hai đảng cạnh tranh nhau khốc liệt, các quyết định được đưa ra đôi khi lòng ghép rất nhiều mục tiêu chính trị. Điều này khiến cơ chế thỏa hiệp giữa liên bang và tiểu bang trở nên kém hiệu quả, mất thời gian. Đây là hệ quả tất yếu của việc quyền lực không được phân bổ từ trên xuống mà lại từ dưới lên.

- Các bang có sự tự do trong việc tự mình đưa ra những quyết định phòng chống

dịch còn liên bang lại bị bó hẹp trong cơ chế phân công quyền lực. Vì vậy, dư luận Hoa Kỳ nhận thấy rằng các chính quyền địa phương (các thống đốc và thị trưởng) dường như đang làm tốt hơn chính quyền liên bang.⁽³³⁾ Điều này là dễ hiểu bởi chính quyền địa phương chỉ phụ thuộc nhiều vào liên bang về mặt tài chính. Ở những địa phương có kinh tế phát triển, tính tự trị cao lại càng tạo điều kiện cho họ tự do thực hiện những quyết sách của mình mà không phải quá lo ngại phản ứng của chính quyền liên bang.

Liên hệ tới Việt Nam, chúng ta không chỉ là một nhà nước đơn nhất mà còn được tổ chức dựa trên nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất (theo Điều 2 Hiến pháp năm 2013). Nhờ vậy, các chính sách phòng chống dịch bệnh từ trung ương được áp dụng ở địa phương mà không có sự ngăn trở về mặt pháp lý nào. Điều đó đã góp phần đem lại những thành công trong công tác phòng chống dịch Covid - 19 ở Việt Nam thời gian qua. Mỗi thể chế có những ưu nhược điểm khác nhau và chúng có thể được bộc lộ rõ nét hơn trong những bối cảnh nhất định. Tuy vậy, việc một số địa phương ở Việt Nam có những động thái quá mức sau Chỉ thị 16 của Thủ tướng và đã phải chấn chỉnh cho thấy những chỉ dấu về nhu cầu tự trị ở địa phương đang tăng dần.

(33). Daniel Hemel Anup Malani, *Trump can't save us from the coronavirus. But governors and mayors can*, <https://www.washingtonpost.com/outlook/2020/03/16/governors-mayors-emergency-powers-coronavirus/>, truy cập 09/4/2020.

Ví dụ, trong thời điểm dịch Covid-19 bắt đầu bùng phát, một số địa phương đã có những biện pháp quá mức, vượt thẩm quyền, gây ảnh hưởng đến hoạt động sản xuất, kinh doanh và du lịch như UBND tỉnh Q. đã không cho phép tàu A. (quốc tịch Italy) cập cảng...⁽³⁴⁾ Ngoài ra, một số địa phương cũng có những hành động mang tính thái quá, có tính chất “ngăn sông cấm chợ” và đã được chấn chỉnh. Trong bối cảnh nhà nước Việt Nam được tổ chức theo mô hình đơn nhất, tập quyền; việc các địa phương có xu hướng tự quyết quá cao trong các chính sách ứng phó Covid-19 có thể phần nào gây ảnh hưởng tới công tác phòng dịch nói chung./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Akhil Reed Amar, *The Central Meaning of Republican Government: Popular Sovereignty, Majority Rule, and the Denominator Problem*, 65 U. COLO. L. REV. 749 (1994).

2. Nguyễn Cảnh Bình (biên soạn), *Hiến pháp Mỹ được làm ra như thế nào?*, Nxb. Thế giới, Hà Nội, 2013.

3. Scott Clair, “Dual sovereignty and preventive commandeering: Why the federal immunity statute cannot preempt state prosecution”, *University of Illinois law review*, 2003(3).

(34). Phó Thủ tướng yêu cầu rút kinh nghiệm vụ tàu Aida Vita, <https://plo.vn/thoi-su/pho-thu-tuong-yeu-cau-rut-kinh-nghiem-vu-tau-aida-vita-890139.html>, truy cập 12/02/2021.

4. George M. Dennison, “Martial Law: The Development of a Theory of Emergency Powers, 1776-1861”, *The American Journal of Legal History*, Vol. 18, No. 1 (Jan., 1974).

5. Sam J. Ervin Jr, “Federalism and federal grants-In-Aid”, *North Carolina Law Review*, Volume 43, Number 3.

6. Rebecca L. Haffajee, Michelle M. Mello, “Thinking globally, acting locally - The U.S. Response to Covid-19”, *New England Journal of Medicine*, 04/2020, P.37.

7. Norman Redlich, *Are There “Certain Rights... Retained by the People?”*, 37 N.Y.U. L. REV. 787, 807 (1962).

8. Scott T. Wendelsdorf, “Constitutional Law--The Power of a Governor to Proclaim Martial Law and Use State Military Forces to Suppress Campus Demonstrations”, *Kentucky Law Journal*, Vol. 59: Iss. 2, Article 15.

ĐÍNH CHÍNH

Tạp chí Luật học số 8/2020 có sai sót, thành thật xin lỗi tác giả, bạn đọc và xin được đính chính như sau:

Trang	Dòng	Đã in	Sửa lại
1	1 dl	Bùi Minh Trang	Bùi Thị Minh Trang
2	1 dl	Bui Minh Trang	Bui Thị Minh Trang