

CHÍNH QUYỀN CẤP TỈNH CỦA CANADA - QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VÀ THỰC TIỄN HOẠT ĐỘNG

NGUYỄN SƠN BÁCH *
ĐOÀN THỊ TỐ UYÊN **

Tóm tắt: Canada có hệ thống phân quyền mạnh mẽ, trao nhiều quyền lực cho chính quyền cấp tỉnh, thúc đẩy sự phát triển kinh tế-xã hội đa dạng. Bài viết nghiên cứu mô hình chính quyền cấp tỉnh của Canada, tập trung vào cơ cấu tổ chức, vị trí pháp lý, nhiệm vụ, quyền hạn và mối quan hệ của các cơ quan chính quyền cấp tỉnh. Sự đa dạng trong hệ thống chính trị cấp tỉnh phản ánh sự đa dạng về văn hoá và địa lý của Canada. Mỗi tỉnh và vùng lãnh thổ có đặc điểm riêng, việc hiểu rõ cấu trúc và chức năng của chính quyền cấp tỉnh là cần thiết để nắm bắt đầy đủ hệ thống chính trị phức tạp nhưng hiệu quả của Canada.

Từ khoá: Chính quyền địa phương; chính quyền cấp tỉnh; Canada

Nhận bài: 25/4/2024

Hoàn thành biên tập: 27/3/2025

Duyệt đăng: 27/3/2025

CANADA'S PROVINCIAL GOVERNMENT - LEGAL PROVISIONS AND PRACTICE

Abstract: Canada characteristically has a robust, decentralised government model with significant authority vested in provincial jurisdictions, fostering diverse socio-economic outcomes. This article analyses the Canadian provincial governmental framework, focusing on the organisation structure, legal standing, functions, powers, and inter-agency relations of the Canadian provincial government. The diversity of Canada's provincial political systems reflects the country's cultural and geographic diversity. Each province and territory has its own unique characteristics, and understanding the structure and function of provincial governments is essential to fully grasping Canada's complex but effective political system.

Keywords: Local government; provincial government; Canada

Received: 25 April 2024; Editing completed: 27 March 2025; Accepted for publication: 27 March 2025

1. Đặt vấn đề

Canada, với hệ thống liên bang phức tạp, sở hữu một cấu trúc chính quyền đa tầng, trong đó chính quyền cấp tỉnh đóng vai trò then chốt. Việc nghiên cứu chính quyền cấp tỉnh không chỉ quan trọng đối với việc hiểu rõ cơ chế vận hành của đất nước này mà còn cung cấp cái nhìn sâu sắc về quản lý hành

chính trong một quốc gia đa văn hoá, đa ngôn ngữ và rộng lớn. Đặc điểm nổi bật của chính quyền cấp tỉnh Canada là sự phân chia quyền hạn rõ ràng nhưng đồng thời cũng tiềm ẩn những thách thức trong việc phối hợp chính sách. Sự khác biệt đáng kể về văn hoá, kinh tế và xã hội giữa các tỉnh ảnh hưởng trực tiếp đến cách thức chính quyền tỉnh hoạt động và thiết lập ưu tiên. Việc phân tích sự đa dạng này sẽ làm nổi bật sự phức tạp của hệ thống chính trị Canada và tầm quan trọng của việc tìm kiếm sự cân bằng giữa quyền tự chủ của địa phương và sự thống nhất quốc gia.

* Thạc sĩ, Trường Đại học Nha Trang
Nghiên cứu sinh Khoa 27 Trường Đại học Luật
Hà Nội. Email: bachns@ntu.edu.vn

** Tiến sĩ, Trường Đại học Luật Hà Nội
Email: touyenvb@hlu.edu.vn

2. Khái quát bộ máy nhà nước của Canada

Canada là quốc gia dân chủ nghị viện và theo chế độ quân chủ lập hiến với diện tích 9,985 triệu km². Canada là một ngoại lệ trong số các quốc gia liên bang vì các bang của nước này không có hiến pháp riêng². Cũng không giống như nhiều quốc gia khác, Hiến pháp Canada không được hợp nhất thành một văn bản duy nhất mà được phổ biến trong vài chục văn bản khác nhau, trong đó chủ yếu là các luật hiến pháp năm 1867 và 1982³.

Người đứng đầu nhà nước là Vua⁴ của Canada, cũng đồng thời là Vua của Vương quốc Anh, Úc, New Zealand và một số quốc gia khác trên thế giới. Mọi hoạt động của

chính phủ đều được thực hiện dưới danh nghĩa của Vua, còn được gọi là quốc vương hoặc vương quyền nhưng thẩm quyền hành động trong mỗi trường hợp đều đến từ người dân Canada. Trong chế độ quân chủ lập hiến như Canada, vương quyền là một nguồn quyền lực phi đảng phái, nó là một phần không thể thiếu của các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Quốc vương đóng vai trò là nguyên thủ quốc gia, có các đại diện là toàn quyền (le gouverneur général) ở cấp liên bang và các tỉnh trưởng (lieutenant-gouverneur)⁵ ở các tỉnh. Các đại diện này có các đặc ân lịch sử được gọi là đặc quyền, có thể sử dụng mà không cần sự chấp thuận của chính quyền. Tuy nhiên, những đặc quyền này hiếm khi được sử dụng. Quốc vương và các đại diện cũng giữ các chức năng thuộc về nghi lễ với tư cách là nguyên thủ quốc gia⁶.

Ở cấp liên bang, quyền lập pháp thuộc về nghị viện (lưỡng viện). Quốc vương được trao quyền hành pháp theo Hiến pháp và chức năng điều hành thuộc Toàn quyền do Quốc vương bổ nhiệm, thường có nhiệm kỳ 5 năm. Toàn quyền, nhân danh Quốc vương, phê chuẩn các dự luật được đưa ra từ Nghị viện. Trên thực tế, nhánh hành pháp được lãnh đạo bởi Nội các (còn gọi là Hội đồng Bộ trưởng), đứng đầu là Thủ tướng. Thủ tướng đóng vai trò then chốt trong mọi đời sống chính trị của Canada, là lãnh đạo của đảng giành được nhiều ghế nhất trong Hạ viện.

¹ Statistique Canada (2012), *Annuaire du Canada*, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/11-402-x/2012000/pdf/geography-geographie-fra.pdf>, truy cập 21/4/2024.

² Mặc dù Hiến pháp liên bang cho phép các bang có thể có Hiến pháp riêng nhưng cho đến nay ở Canada chưa có một tỉnh, vùng lãnh thổ nào có Hiến pháp riêng.

³ Canada có hệ thống hiến pháp phức tạp. Cho đến năm 1982, Canada được quản lý bởi luật của nước Anh. Thực thể Canada được thành lập theo Đạo luật Bắc Mỹ của Anh năm 1867, trao cho thực thể này quyền tự chủ nội bộ và đồng thời duy trì quyền tối cao của pháp luật nước Anh. Đến năm 1982, để Canada có thể hoàn toàn độc lập, Quốc hội nước Anh ban hành Đạo luật Canada năm 1982, loại bỏ thẩm quyền của mình trong việc lập pháp của Canada. Phụ lục B của đạo luật này có tên là Đạo luật hiến pháp năm 1982 trở thành Hiến pháp của Canada. Tuy nhiên, đạo luật này không bãi bỏ các điều khoản của hiến pháp trước đó. Chính vì vậy, có 24 đạo luật vẫn còn hiệu lực và được liệt kê trong phần Phụ lục của Đạo luật hiến pháp năm 1982 với một số sửa đổi nhỏ như thay đổi tên gọi, trong đó Đạo luật Bắc Mỹ của Anh năm 1867 đổi tên thành Đạo luật hiến pháp năm 1867, trở thành một trong số các bản Hiến pháp của Canada.

⁴ Trước đây là Nữ hoàng Elizabeth II và hiện tại là Vua Charles III.

⁵ Cũng có thể dịch là phó thống đốc, tuy nhiên vì đây là người đứng đầu các tỉnh nên bài viết này sử dụng thuật ngữ “tỉnh trưởng”.

⁶ Carolyn Harris (2006), *Couronne*, <https://www.the-canadian-encyclopedia.ca/fr/article/crown>, truy cập 21/4/2024.

Hạ viện bao gồm các thành viên được bầu từ các khu vực bầu cử của cả nước. Hạ viện nắm giữ hầu hết các quyền lập pháp vì Thượng viện đóng vai trò thứ yếu. Khi nhóm chính phủ không còn nhận được sự ủng hộ của Hạ viện, cuộc tổng tuyển cử sẽ được tổ chức.

Thượng viện bao gồm những người được liên bang bổ nhiệm, có quyền hạn hạn chế và ít hơn nhiều so với Hạ viện⁷.

Canada là một quốc gia liên bang có hai cấp đơn vị hành chính lãnh thổ. Cấp bang (còn gọi là cấp tỉnh) bao gồm 10 tỉnh (province) và 3 vùng lãnh thổ (territoire); cấp cơ sở bao gồm các đơn vị hành chính lãnh thổ bên trong các tỉnh và vùng lãnh thổ.

Ba tỉnh Colombie-Britannique, Ontario và Québec là ba tỉnh có diện tích và dân số lớn nhất, có hệ thống chính quyền địa phương đa tầng. Các tỉnh và vùng lãnh thổ khác chỉ có một cấp chính quyền địa phương, gọi là chính quyền cơ sở (niveau municipal).

Chính quyền cơ sở (thành phố, thị trấn, làng, quận, khu đô thị...) không được chính thức công nhận trong hiến pháp liên bang với tư cách là các thực thể chính quyền riêng biệt nhưng được coi là thuộc thẩm quyền riêng biệt của các tỉnh (Điều 92 Hiến pháp năm 1867). Chính vì vậy, tổ chức, trách nhiệm, tài chính của các đô thị là khác nhau giữa các tỉnh, vùng lãnh thổ và chịu sự điều chỉnh của pháp luật cấp tỉnh.

3. Tổ chức chính quyền cấp tỉnh của Canada

Chính quyền cấp tỉnh ở Canada bao gồm chính quyền của 10 tỉnh và chính quyền của

03 vùng lãnh thổ. Sự khác biệt giữa chính quyền tỉnh và chính quyền vùng lãnh thổ liên quan đến nguồn của quyền lực chính quyền của họ. Theo Đạo luật Hiến pháp năm 1867, chính quyền vùng lãnh thổ nằm dưới thẩm quyền của chính phủ liên bang, chính quyền tỉnh có được quyền lập pháp từ Hiến pháp. Do đó, chính quyền vùng lãnh thổ không có địa vị ngang với các tỉnh. Quyền lực của chính quyền vùng lãnh thổ được chính quyền liên bang uỷ quyền hoặc chuyển giao.

Các tỉnh được xem là các “nhà nước” có chủ quyền trong liên bang Canada. Đứng đầu chính quyền mỗi tỉnh có một tỉnh trưởng (lieutenant-gouverneur) được bổ nhiệm bởi Toàn quyền Canada, thay mặt Quốc vương, theo lời khuyên của Thủ tướng. Các tỉnh trưởng đại diện cho Quốc vương cũng tương tự như Toàn quyền ở cấp liên bang. Về cơ bản, vai trò của họ mang ý nghĩa nghi thức, danh dự.

Đặc thù của các tỉnh về phát triển kinh tế, xã hội dẫn đến sự khác biệt mạnh mẽ giữa các tỉnh về chính trị và hệ thống đảng phái chính trị. Tuy nhiên, tất cả chính quyền tỉnh ở Canada đều dựa nhiều vào truyền thống của nước Anh về Nghị viện Westminster. Chính phủ được tổ chức ở các tỉnh tương ứng với các nguyên tắc của Chính phủ có trách nhiệm⁸.

Các quyết định vì lợi ích công cộng và hành chính của tỉnh là trách nhiệm của chính phủ cấp tỉnh (còn gọi là hội đồng

⁷ J.E.Hodgetts (2012), *Parlement*, <https://www.the-canadianencyclopedia.ca/fr/article/parlement-1>, truy cập 21/4/2024.

⁸ Chính phủ có trách nhiệm (tiếng Pháp: gouvernement responsable) là thuật ngữ dùng để chỉ trách nhiệm giải trình của chính phủ đối với các quan chức được bầu cử (hội đồng) ở một số quốc gia theo chế độ quân chủ lập hiến, chính phủ này chịu trách nhiệm trước hội đồng và có thể bị bãi nhiệm bởi đa số thành viên hội đồng.

hành pháp). Cơ quan này bao gồm các bộ trưởng cấp tỉnh và đứng đầu là một thủ tướng cấp tỉnh.

Với mục đích thông qua luật, cơ quan lập pháp của tỉnh bao gồm tỉnh trưởng và hội đồng lập pháp⁹ cấp tỉnh do nhân dân ở tỉnh bầu ra (tương tự như nghị viện ở cấp liên bang bao gồm toàn quyền, thượng viện và hạ viện). Bốn tỉnh ban đầu có cơ quan lập pháp lưỡng viện (một hội đồng dân cử và một hội đồng lập pháp được chỉ định) bao gồm: Québec, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse và Manitoba. Tuy nhiên, ngày nay tất cả các tỉnh đều có hệ thống đơn viện được bầu ra. Các đại biểu được bầu ở các khu vực bầu cử mà cơ quan lập pháp phân định theo tỉ lệ tương ứng với dân số. Ứng cử viên nào nhận được số phiếu bầu lớn nhất sẽ đắc cử, ngay cả khi người đó nhận được ít hơn một nửa tổng số phiếu bầu. Số thành viên của hội đồng lập pháp ở các tỉnh là khác nhau, dao động từ 27 thành viên ở tỉnh L'Ile-du-Prince-Édouard đến 125 thành viên ở tỉnh Québec. Hội đồng lập pháp ở tỉnh rất giống với hạ viện ở cấp liên bang và hoạt động theo cách khá giống nhau. Tất cả dự luật cần được xem xét ba lần và cần có sự đồng ý của Hoàng gia thông qua tỉnh trưởng.

Sự thống trị hội đồng lập pháp bởi một đảng duy nhất là điều phổ biến ở Canada. Đảng chính trị chiếm đa số ghế trong hội đồng lập pháp cấp tỉnh sẽ bổ nhiệm các thành viên nội các cấp tỉnh. Thủ tướng và nội các phải duy trì sự ủng hộ của đa số

thành viên trong hội đồng lập pháp và chịu trách nhiệm trước hội đồng lập pháp.

Hầu như tất cả nội các cấp tỉnh đều được chia thành các bộ liên quan đến các lĩnh vực được công chúng quan tâm như y tế, giáo dục, việc làm, dịch vụ xã hội, năng lượng, môi trường, tài nguyên thiên nhiên, phát triển kinh tế, nông nghiệp, giao thông, du lịch và giải trí, tư pháp, quan hệ liên chính phủ, tài chính, các vấn đề đô thị và nhà ở. Ngoài ra, tùy theo cam kết chính trị của một tỉnh nhất định có thể có các bộ đặc thù khác, ví dụ các tỉnh phía Đại Tây Dương và Québec có các cơ quan liên quan đến ngành đánh bắt hải sản. Số lượng thành viên nội các của các tỉnh là khác nhau, từ 11 thành viên ở L'Ile-du-Prince-Édouard đến 27 thành viên ở Québec. Nội các cũng có thể thành lập các ủy ban của bộ trưởng để giải quyết những nhiệm vụ của nội các. Là một phần mở rộng của nội các, các ủy ban này xem xét chi tiết các vấn đề cụ thể và đưa ra khuyến nghị, với quyết định cuối cùng sẽ được đưa ra bởi toàn bộ nội các¹⁰.

Các vùng lãnh thổ nằm dưới thẩm quyền của chính quyền liên bang không có đại diện của Quốc vương đứng đầu chính quyền mà có một ủy viên do chính quyền liên bang bổ nhiệm đóng vai trò tương tự như tỉnh trưởng ở các tỉnh. Giống như các tỉnh, các ủy viên vùng lãnh thổ này chiếm một vị trí ngày càng giới hạn trong các khía cạnh nghi lễ, trong bối cảnh chính quyền liên bang thường

⁹ Tên gọi của cơ quan này ở các tỉnh có thể khác nhau, ví dụ ở tỉnh Nouvelle-Écosse và Terre-Neuve-et-Labrador gọi là Chambre d'assemblée, ở Québec gọi là l'Assemblée nationale.

¹⁰ Norman J. Ruff (2006), *Gouvernements provinciaux au Canada*, <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/gouvernement-provincial>, truy cập 21/4/2024.

xuyên chuyển giao quyền lực bổ sung cho các vùng lãnh thổ.

Pháp luật liên bang cho phép các vùng lãnh thổ bầu ra các hội đồng được trao quyền tương tự như quyền hạn của các cơ quan lập pháp của tỉnh.

Mỗi chính quyền vùng lãnh thổ có một nhánh lập pháp, một nhánh hành pháp và một nhánh tư pháp. Tổ chức chính trị ở ba vùng lãnh thổ là khác nhau. Lãnh thổ Tây Bắc và Nunavut không có đảng phái chính trị, do đó, các đại diện độc lập được bầu vào hội đồng lập pháp. Sau khi được bầu, họ lần lượt bầu chủ tịch hội đồng, thủ tướng và các bộ trưởng của nội các. Trong khi đó, vùng lãnh thổ Yukon hoạt động trên cơ sở hệ thống đảng phái. Lãnh đạo đảng chính trị giành được đa số ghế trong hội đồng lập pháp sẽ trở thành thủ tướng. Sau đó người này bổ nhiệm các bộ trưởng trong nội các của mình¹¹.

4. Vị trí pháp lý, nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền cấp tỉnh ở Canada

4.1. Nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền cấp tỉnh

Ở Canada có sự phân biệt rõ ràng giữa các tỉnh và các vùng lãnh thổ. Các tỉnh được trao quyền hạn theo Hiến pháp năm 1867¹²,

trong khi đó quyền hạn của các vùng lãnh thổ được Nghị viện liên bang uỷ quyền¹³.

Trong hệ thống liên bang Canada, quyền lực của chính quyền được chia sẻ giữa chính quyền liên bang và chính quyền tỉnh. Đạo luật Hiến pháp năm 1867 trao quyền hạn cụ thể cho các tỉnh trong 16 lĩnh vực (Điều 92), so với 29 quyền của chính quyền liên bang (Điều 91).

Phạm vi quyền lập pháp của tỉnh được ghi nhận rất rộng trong Hiến pháp là “*nói chung là tất cả các vấn đề mang tính chất thuần túy địa phương hoặc riêng tư trong tỉnh*” (khoản 16 Điều 92). Cụ thể hơn, các tỉnh có thẩm quyền lập pháp độc quyền đối với nhiều vấn đề địa phương và các chương trình xã hội, bao gồm y tế, giáo dục, phúc lợi xã hội, đường cao tốc, nhà tù, tài nguyên thiên nhiên và các thiết chế cơ sở (chính quyền cơ sở trực thuộc tỉnh). Các tỉnh điều tiết cả thị trường lao động, vốn và quản lý phần lớn hệ thống tư pháp. Các tỉnh và vùng lãnh thổ có thẩm quyền đồng thời với chính phủ liên bang về lương hưu, năng lượng, nông nghiệp và nhập cư.

Theo Hiến pháp năm 1982, các cơ quan lập pháp cấp tỉnh có thể sửa đổi Hiến pháp của mình theo ý muốn bằng một đạo luật thông thường. Tuy nhiên, họ không được phép lập pháp về chức vụ tỉnh trưởng. Các hội đồng lập pháp cũng không thể hạn chế quyền bầu cử của công dân và tư cách của ứng cử viên hoặc kéo dài nhiệm kỳ của cơ quan lập pháp, tuân theo các quy định của Hiến chương về quyền và tự do của Canada.

¹¹ Katherine A. Graham, Eli Yarhi (2006), *Gouvernements territoriaux au Canada*, <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/gouvernement-territorial>, truy cập 21/4/2024.

¹² Trong Hiến pháp năm 1867, quyền lập hiến, lập pháp của các tỉnh được quy định từ Điều 58 đến Điều 90 và các nội dung lập pháp độc quyền của các tỉnh được quy định chi tiết tại Điều 92. Trong khi đó, Hiến pháp năm 1867 không đề cập quyền hạn của các vùng lãnh thổ, chính vì vậy quyền hạn của ba vùng lãnh thổ tại Canada được quy định trong các đạo luật do Quốc hội liên bang ban hành, cụ thể là Đạo luật Lãnh thổ Tây Bắc năm 1875, Đạo luật Lãnh thổ

Yukon năm 1898 và Đạo luật Navavut năm 1993.

¹³ Katherine A. Graham, Eli Yarhi (2006), tldd, truy cập 21/4/2024.

Quyền sửa đổi hiến pháp của các tỉnh được giới hạn trong các hoạt động của chính quyền cấp tỉnh. Hội đồng lập pháp tỉnh chỉ có những quyền hạn được Hiến pháp thành văn trao cho họ một cách rõ ràng. Theo đó, họ không thể đảm nhận các quyền lực được trao cho Nghị viện Canada hoặc thông qua luật li khai.

Nghị viện liên bang cũng không thể tiếp quản quyền lực đã được giao cho các tỉnh.

Nghị viện và cơ quan lập pháp cấp tỉnh chia sẻ quyền lực về nông nghiệp, nhập cư và một số khía cạnh nhất định về tài nguyên thiên nhiên. Tuy nhiên, trong trường hợp xảy ra xung đột, luật pháp liên bang sẽ được ưu tiên.

Nghị viện và cơ quan lập pháp cấp tỉnh cũng chia sẻ quyền lực liên quan đến trợ cấp xã hội, lương hưu. Tuy nhiên, trong trường hợp có xung đột, luật pháp cấp tỉnh sẽ được ưu tiên.

Đạo luật Hiến pháp năm 1867 quy định bất kỳ vấn đề nào không thuộc thẩm quyền cụ thể của cơ quan lập pháp cấp tỉnh sẽ tự động thuộc thẩm quyền của nghị viện liên bang.

Nghị viện liên bang không thể chuyển giao bất kỳ quyền lực nào của mình cho hội đồng cấp tỉnh và ngược lại, hội đồng cấp tỉnh không thể chuyển giao quyền lực của mình cho nghị viện liên bang. Tuy nhiên, nghị viện có thể uỷ quyền hành chính một luật liên bang cho các cơ quan cấp tỉnh. Tương tự như vậy, hội đồng cấp tỉnh có thể uỷ quyền hành chính một luật cấp tỉnh cho cơ quan liên bang. Khả năng “uỷ quyền hành chính” này thể hiện sự linh hoạt trong Hiến pháp Canada.

Nội các cấp tỉnh có nhiệm vụ soạn thảo hầu hết các dự luật và là cơ quan duy nhất có thể soạn thảo và giới thiệu các dự luật về chi tiêu công hoặc thuế. Tất cả các dự luật được

đề trình đến Hội đồng lập pháp phải được một bộ trưởng hoặc người phát ngôn của bộ trưởng trình bày, các bộ trưởng có trách nhiệm bảo vệ các dự luật của Chính phủ trước Hội đồng lập pháp và trả lời các câu hỏi liên quan đến chính sách và sáng kiến của Chính phủ.

Thủ tướng cấp tỉnh chịu trách nhiệm quản lý việc ra quyết định của nội các. Dưới sự lãnh đạo của Thủ tướng, các bộ trưởng giải quyết những vấn đề có tầm quan trọng cơ bản đối với Chính phủ tại các cuộc họp nội các và đạt được sự đồng thuận mà mỗi bộ trưởng phải bảo vệ trước công chúng.

4.2. Các mối quan hệ của chính quyền cấp tỉnh ở Canada

- Mối quan hệ giữa hội đồng lập pháp và cơ quan hành pháp cấp tỉnh

Khác với một số quốc gia liên bang khác, đặc biệt là Hoa Kỳ, hệ thống nghị viện Canada dựa trên sự tập trung quyền lực, kể cả ở cấp tỉnh. Như đã đề cập ở trên, chính quyền cấp tỉnh ở Canada được tổ chức dựa trên hệ thống Nghị viện Westminster. Nguyên tắc quan trọng nhất của hệ thống này là quyền lực tối cao thuộc về cơ quan lập pháp. Nhánh hành pháp, bao gồm thủ tướng và nội các cấp tỉnh, phải chịu sự giám sát và kiểm soát chặt chẽ từ hội đồng lập pháp cấp tỉnh. Theo thông lệ, các thành viên của nội các cấp tỉnh, kể cả thủ tướng cấp tỉnh phải là thành viên của Hội đồng lập pháp. Đảng giành được nhiều ghế nhất trong cuộc bầu cử Hội đồng lập pháp sẽ thành lập Chính phủ và lãnh đạo đảng này trở thành Thủ tướng. Đảng nào giành được số ghế lớn nhất nhưng không giành được đa số tuyệt đối (hơn một nửa số ghế) vẫn có thể thành lập chính phủ thiểu số với sự ủng hộ của các đảng khác. Ngay cả

khi một người không phải đại biểu Hội đồng lập pháp có thể làm Thủ tướng, theo thông lệ, người đó phải được bầu càng sớm càng tốt. Một Thủ tướng mất ghế trong cuộc bầu cử có thể tiếp tục tại vị miễn là đảng của người này có đủ sự ủng hộ trong Hội đồng lập pháp và cũng tương tự theo thông lệ, người này phải giành được một ghế càng sớm càng tốt. Trong trường hợp này, theo truyền thống, một thành viên của đảng chiếm đa số sẽ rút lui, tạo một chỗ trống mà Thủ tướng có thể điền vào trong một cuộc bầu cử phụ¹⁴. Điều này là tương tự, theo thông lệ, đối với hầu hết các bộ trưởng trong nội các cấp tỉnh.

Chính phủ cấp tỉnh chịu trách nhiệm trước Hội đồng lập pháp về các chính sách và hoạt động của toàn bộ nội các và chịu sự giám sát từ Hội đồng lập pháp, đây là nguyên lý cơ bản của hệ thống chính phủ chịu trách nhiệm của Canada. Nếu một nội các bị Hội đồng lập pháp bỏ phiếu bất tín nhiệm thì nội các đó phải từ chức. Trong trường hợp đó, tỉnh trưởng sẽ yêu cầu phe đối lập thành lập nội các mới hoặc yêu cầu giải tán nội các và tổ chức bầu cử lại.

- Mối quan hệ giữa chính quyền liên bang với chính quyền cấp tỉnh và giữa các chính quyền cấp tỉnh với nhau

Như đã đề cập ở trên về sự khác nhau trong địa vị pháp lý của tỉnh và vùng lãnh thổ ở Canada, mối quan hệ với chính quyền liên bang của tỉnh và vùng lãnh thổ cũng không giống nhau.

Quyền lập pháp được mô tả trong Hiến pháp là phân chia giữa chính quyền liên bang

và các tỉnh. Việc thay đổi những quyền lực này đòi hỏi phải sửa đổi Hiến pháp. Các vùng lãnh thổ theo Hiến pháp nằm dưới sự kiểm soát của liên bang, vì vậy việc thay đổi quyền hạn được trao cho các chính quyền vùng lãnh thổ có thể được thực hiện đơn giản hơn bằng một đạo luật thông qua bởi Nghị viện liên bang. Tương tự như vậy, việc thành lập một tỉnh mới đòi hỏi phải sửa đổi Hiến pháp, mặt khác, việc tạo ra một vùng lãnh thổ mới chỉ cần Nghị viện thông qua một đạo luật.

Chính quyền liên bang có quyền bãi bỏ các luật ban hành bởi tỉnh trong thời hạn một năm kể từ khi chúng được thông qua. Tuy nhiên, điều này đã không được thực hiện kể từ năm 1943¹⁵. Bất kỳ chính quyền liên bang nào ngày nay cần nhắc sử dụng quyền hạn này đều sẽ phải đối mặt với những khó khăn chính trị nghiêm trọng.

Chính vì vậy, trên thực tế, mối quan hệ giữa chính quyền liên bang và chính quyền cấp tỉnh của Canada là mối quan hệ hợp tác, phụ thuộc lẫn nhau rất lớn. Nhiều lĩnh vực hành chính công hiện đại nằm giữa các ranh giới thẩm quyền mờ nhạt được Hiến pháp xác định. Do đó, thông thường các mục tiêu quốc gia chỉ có thể đạt được khi có sự hợp tác của các tỉnh. Tương tự, các mục tiêu của tỉnh thường yêu cầu sự hỗ trợ của liên bang.

Các hội nghị liên bang – tỉnh – vùng lãnh thổ của các thủ tướng, quy tụ tất cả những người đứng đầu chính phủ, hiện diễn ra rất thường xuyên, kể từ hội nghị đầu tiên được tổ chức vào năm 1906. Các hội nghị này đóng vai trò quan trọng trong việc phát triển các giải pháp mới.

¹⁴ Eugene A. Forsey (2020), *Les Canadiens et leur système de gouvernement*, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, tr. 41.

¹⁵ Tổng cộng đã có 112 luật của các tỉnh bị bãi bỏ bởi chính quyền trung ương, lần cuối cùng là vào năm 1943.

Về tài chính, Canada là một trong những quốc gia phân quyền nhất trên thế giới, vì vậy các tỉnh và vùng lãnh thổ của Canada được hưởng nhiều quyền tự chủ về tài chính và chi tiêu. Các tỉnh chịu trách nhiệm về hầu hết các khoản chi tiêu xã hội quan trọng và chịu rất ít ràng buộc của hiến pháp về thuế suất, căn cứ tính thuế hoặc hệ thống thu thuế. Các tỉnh ngoài ra còn nhận được các khoản chuyển giao đáng kể và vô điều kiện từ chính quyền liên bang cũng như hệ thống cân bằng nguồn thu được quy định trong hiến pháp, nhằm mục đích đảm bảo rằng tất cả các tỉnh và vùng lãnh thổ, bất kể quy mô, nguồn lực và mức độ giàu có, đều có thể cung cấp mức độ dịch vụ công tương đối tương đương, với mức thuế suất tương đối giống nhau. Khoản chuyển giao liên bang cho các tỉnh và vùng lãnh thổ nhằm đảm bảo tài chính cho các chương trình xã hội, chủ yếu trong lĩnh vực y tế, trợ giúp xã hội và dịch vụ giáo dục sau trung học.

Mối quan hệ giữa chính quyền các tỉnh và vùng lãnh thổ ở Canada là mối quan hệ hợp tác, phối hợp. Sự phối hợp theo chiều ngang đạt được thông qua Hội đồng liên bang, được thành lập năm 2003, bao gồm 13 thủ tướng của các tỉnh và vùng lãnh thổ của Canada, cung cấp một diễn đàn để thảo luận và hợp tác về các vấn đề chung. Hội nghị hằng năm của Hội đồng này cho phép phát triển và trình bày các quan điểm chung, tạo ra một sự thống nhất trong tương tác với chính phủ liên bang và thúc đẩy mối quan hệ mang tính xây dựng với chính phủ liên bang.

- Mối quan hệ giữa chính quyền cấp tỉnh và chính quyền cơ sở

Chính quyền cơ sở ở Canada được thành

lập bởi cơ quan lập pháp cấp tỉnh và trao cho họ những quyền lực mà tỉnh thấy phù hợp. Thị trưởng, quận trưởng và uỷ viên hội đồng cơ sở được bầu theo thủ tục do hội đồng cấp tỉnh quy định.

Chính quyền cơ sở khác với chính quyền cấp tỉnh ở nhiều điểm quan trọng về mặt hiến pháp. Các tỉnh có được quyền lực từ hiến pháp, do đó, tính lâu dài và tính tự chủ về quyền hạn của tỉnh được đảm bảo. Chính quyền cơ sở có được quyền lực từ luật của các tỉnh, có thể được sửa đổi bằng đa số phiếu của hội đồng lập pháp cấp tỉnh. Những quyền hạn này được quy định trong Đạo luật về chính quyền cơ sở, áp dụng cho tất cả các đơn vị hành chính cơ sở trong tỉnh được đề cập.

Do đó, có thể nói các đơn vị hành chính cơ sở được tạo ra bởi luật pháp của tỉnh và những luật này xác định những gì đơn vị hành chính cơ sở có thể làm, cách quản lý và ngân sách của đơn vị hành chính cơ sở. Những luật này cũng chi phối hệ thống bầu cử của đơn vị hành chính cơ sở và quy định chặt chẽ quyền lực điều hành của chính quyền cơ sở. Mỗi tỉnh có các luật khác nhau về chính quyền cơ sở, vì vậy không dễ để đề cập cụ thể đến quyền và nghĩa vụ của chính quyền các đô thị ở Canada. Ví dụ ở Québec có khoảng 40 luật liên quan đến chính quyền cơ sở, trong khi đó ở tỉnh Ontario, số lượng luật giúp xác định chế độ của các đơn vị hành chính cơ sở lên đến 150 luật.

Điều quan trọng nữa là tại khoản 8 Điều 92 Hiến pháp năm 1867 của Canada quy định các vấn đề của đơn vị hành chính cơ sở thuộc thẩm quyền độc quyền của các tỉnh. Vì vậy, các mối quan hệ trực tiếp giữa chính quyền liên bang và các chính quyền cơ sở

hầu như không tồn tại và những mối quan hệ đó diễn ra nhất thiết phải do chính quyền cấp tỉnh làm trung gian trong khuôn khổ các thỏa thuận hợp tác ba bên. Với quan điểm pháp lý như vậy, ngay cả sự tồn tại của các đơn vị hành chính cơ sở cũng phụ thuộc vào thiện chí của chính quyền cấp tỉnh.

Tuy có sự khác nhau trong tổ chức và hoạt động của chính quyền cơ sở ở các tỉnh khác nhau nhưng nhìn chung, ở các tỉnh, chính quyền cơ sở không được phép can thiệp vào tất cả các lĩnh vực thuộc thẩm quyền của tỉnh mà phải hài lòng với các quyền hạn và trách nhiệm mà các tỉnh trao cho họ một cách rõ ràng, đây được gọi là quy tắc Dillon¹⁶. Nói chung, theo các nhà phân tích Canada, các đơn vị hành chính cơ sở không phải là sản phẩm của ý chí nhân dân mà là ý chí của chính quyền tỉnh đã tạo ra chúng. Tất nhiên, các đơn vị hành chính cơ sở có hội đồng dân cử do nhân dân bầu ra vẫn là một cơ quan được phân cấp mạnh mẽ và họ vẫn thực hiện sứ mệnh đại diện chính trị cho cộng đồng địa phương. Tuy nhiên, trên thực tế, các đơn vị hành chính cơ sở của Canada luôn bị giằng xé giữa hai mô hình cùng tồn tại trong đó: 1) Chính quyền đô thị với tư cách là một cơ quan chính trị, đại diện cho cộng đồng địa phương, cung cấp các dịch vụ công địa phương đáp ứng mong đợi của cộng đồng, được tài trợ bởi thuế địa phương; 2) Chính quyền cơ sở như một công

ti sản xuất dịch vụ lấy cảm hứng từ mô hình công ti tư nhân, nghĩa là vai trò chủ yếu và không thể phủ nhận của các chính quyền cơ sở là trở thành nhà sản xuất các dịch vụ công địa phương trong các lĩnh vực được chính quyền cấp tỉnh giao phó rõ ràng¹⁷.

Quyền tự chủ của các đơn vị hành chính cơ sở bị hạn chế rất nhiều. Nhiều quy định của chính quyền cơ sở cần được tỉnh phê duyệt để có hiệu lực. Các quan chức được bầu của chính quyền cơ sở phải chịu trách nhiệm trước cả cử tri và chính quyền cấp tỉnh nhưng ở mức độ khác nhau giữa các tỉnh hoặc thậm chí giữa các đô thị này với đô thị khác trong cùng một tỉnh.

Ngân sách của các đơn vị hành chính cơ sở phụ thuộc nhiều vào các khoản trợ cấp của cấp tỉnh. Các khoản trợ cấp này có khi chiếm đến 80% nguồn thu của đơn vị hành chính cơ sở. Các điều kiện đặt ra đôi khi buộc chính quyền cơ sở phải đưa ra những lựa chọn nhằm đáp ứng các mục tiêu của tỉnh mà đôi khi bỏ qua các mục tiêu của địa phương mình¹⁸.

Mối quan hệ giữa chính quyền cấp tỉnh và chính quyền cơ sở ở Canada thể hiện rõ nét ở quyền giám sát mà chính quyền cấp tỉnh thực hiện đối với các cơ quan của chính quyền cơ sở. Việc thực hiện giám sát này liên quan đến pháp luật, kiểm soát tài chính, ngân sách và giám sát một số hành vi khác của chính quyền cơ sở (như việc tiến hành

¹⁶ Quy tắc Dillon (Dillon Rule) tạo ra một khuôn khổ trong đó chính quyền địa phương chỉ có thể luật hoá những gì chính quyền tiểu bang đã ban hành. Ngược lại với nó là Home Rule là quy tắc trao cho chính quyền địa phương quyền quản lý để đưa ra các quyết định lập pháp mà nhà nước chưa giải quyết.

¹⁷ Tindal R.C. et S.N.Tindal (2000), *Local Government in Canada*, McGraw-Hill-Ryerson, Toronto, tr. 13.

¹⁸ Allan O'brien (2006), *Relations provinciales - municipales*, <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/relations-provinciales-municipales>, truy cập 21/4/2024.

bầu cử, cơ sở hạ tầng đô thị...). Tuy nhiên, mối quan hệ này không phải là một chiều. Sức nặng của cuộc bầu cử và không gian của những thẩm quyền đã trao cho các đơn vị hành chính cơ sở mang lại cho thị trường và hội đồng dân cử cơ sở tính hợp pháp về mặt chính trị mà quyền lực cấp tỉnh phải chấp nhận. Nói tóm lại, việc thực thi quyền giám sát của chính quyền cấp tỉnh đối với chính quyền cơ sở không phải là toàn bộ, cũng không cố định và vẫn có chỗ cho việc đàm phán. Trong thời gian gần đây, nếu trong một số trường hợp nhất định, chính quyền cấp tỉnh vẫn sử dụng quyền lực để khẳng định quan điểm của mình thì nhìn chung, chính quyền cấp tỉnh hạn chế đối đầu trực tiếp với chính quyền cơ sở. Trên thực tế, một mặt, các tỉnh đã phát triển một cơ chế trung gian kiểm soát bởi một cơ quan độc lập và mặt khác, các biện pháp can thiệp của chính quyền cấp tỉnh sẵn sàng liên quan đến việc đàm phán trước với chính quyền cơ sở, thông qua trung gian là các hiệp hội của họ. Các tỉnh như Alberta, Manitoba, Nouvelle-Écosse, Colombie-Britannique, Ontario... đã sửa đổi luật liên quan đến các đơn vị hành chính cơ sở trên cơ sở hiện đại hoá mối quan hệ giữa chính quyền cấp tỉnh và chính quyền cơ sở. Nói lỏng sự kiểm soát của tỉnh, tăng cường quyền tự chủ của chính quyền cơ sở bằng cách cho phép sự linh hoạt hơn trong việc thực thi quyền lực là những từ khoá của các đạo luật mới này¹⁹.

¹⁹ Jean-Pierre Collin, Jacques Léveillé (2003), *L'organisation municipale au Canada: un régime à géométrie variable, entre tradition et transformation*, <https://espace.inrs.ca/id/eprint/4196/>, truy cập 21/4/2024.

- Mối quan hệ giữa chính quyền cấp tỉnh và cơ quan tư pháp

Hệ thống tư pháp Canada bao gồm các toà án do chính quyền tỉnh và chính quyền liên bang thành lập, mỗi toà có nhiệm vụ được xác định rõ ràng. Ở cấp tỉnh có các toà: toà sơ thẩm, toà cấp cao²⁰, toà phúc thẩm. Ngoài ra, còn có toà án hành chính (ở cả cấp tỉnh và liên bang), tuy nhiên các toà án hành chính không phải là một phần của hệ thống tư pháp mà thường được gọi là các cơ quan bán tư pháp (*organismes quasi judiciaires*). Toà án hành chính là cơ quan Chính phủ nhưng độc lập và đóng vai trò quan trọng trong việc giải quyết xung đột hành chính²¹.

Bên cạnh các nguyên tắc của Chính phủ có trách nhiệm và chủ nghĩa liên bang, những trụ cột của hệ thống chính quyền Canada còn có thêm một nguyên tắc: tính tối cao của pháp luật (*la primauté du droit*). Nguyên tắc này yêu cầu tất cả mọi người phải tuân theo pháp luật. Bất kì ai, dù quan trọng hay quyền lực cũng không thể đứng trên pháp luật. Theo quan điểm của Canada, sẽ không có quyền tự do nào sẽ được bảo vệ thật sự nếu có ai đó đứng trên pháp luật.

Điều gì sẽ ngăn cản các cơ quan chức năng của Canada đứng trên pháp luật, đi ngược lại luật pháp hoặc lạm quyền? Đó chính là hệ thống các toà án ở Canada. Để ngăn cản các nhà chức trách tác động lên toà

²⁰ Toà cấp cao là toà án cấp cao nhất ở các tỉnh và vùng lãnh thổ. Các toà này giải quyết các vụ án hình sự và dân sự nghiêm trọng nhất và có quyền xem xét lại các quyết định của toà cấp tỉnh.

²¹ Ministère de la Justice Canada, *Le système de Justice du Canada*, <https://canada.justice.gc.ca/fra/sjc-csj/just/img/courtfr.pdf>, truy cập 21/4/2024.

án, Canada áp dụng nguyên tắc tư pháp độc lập. Nguyên tắc này đã tồn tại ở Canada hơn 300 năm, có lịch sử lâu đời hơn cả nguyên tắc của chính phủ có trách nhiệm chỉ mới tồn tại được khoảng 200 năm.

Theo quy định của Điều 96 Hiến pháp năm 1867, chính quyền liên bang có thẩm quyền bổ nhiệm thẩm phán của tất cả các toà án, kể cả các toà án do hội đồng cấp tỉnh thành lập. Các thẩm phán của toà án cấp tỉnh chỉ có thể bị cách chức sau khi cả hai viện của Nghị viện liên bang đệ trình lên Toàn quyền. Chính vì vậy, thẩm phán các toà không lo sợ cho vị trí của mình ngay cả khi quyết định của họ làm mất lòng chính phủ.

Tại Canada, các tranh chấp liên tỉnh và liên bang - cấp tỉnh được giải quyết tại toà án liên bang.

Về cơ quan công tố ở Canada, cơ quan này trực thuộc Bộ Tư pháp, các công tố viên thuộc thẩm quyền của Bộ trưởng Bộ Tư pháp và chịu trách nhiệm áp dụng chính sách hình sự do Chính phủ quy định do đó không độc lập bằng các thẩm phán toà án. Tuy nhiên, pháp luật của các tỉnh cũng có những quy định nhằm đảm bảo sự độc lập của các công tố viên. Ví dụ, pháp luật tỉnh Québec quy định *“Công tố viên hình sự không thể trở thành ứng cử viên trong cuộc bầu cử liên bang, tỉnh, đô thị. Người này cũng không được là thành viên của một đảng chính trị, đóng góp cho một đảng chính trị, một tổ chức của một đảng chính trị hoặc cho một ứng cử viên trong một cuộc bầu cử”*²².

²² Điều 29 Loi sur le Directeur des poursuites criminelles, <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/D-9.1.1%20/>, truy cập 21/4/2024.

5. Nhận xét mô hình chính quyền cấp tỉnh của Canada

Canada, một quốc gia liên bang, sở hữu một hệ thống chính quyền cấp tỉnh phức tạp và độc đáo, phản ánh lịch sử, địa lí và bản sắc đa dạng của đất nước. Mô hình này, mặc dù chịu ảnh hưởng mạnh mẽ từ truyền thống Anh-Mỹ, đã được điều chỉnh và phát triển để đáp ứng nhu cầu đặc thù của Canada. Qua nghiên cứu mô hình chính quyền cấp tỉnh của Canada, có thể rút ra vài nhận xét khái quát như sau:

Thứ nhất, Canada là quốc gia có chính quyền địa phương được tổ chức theo mô hình phân quyền. Ở Canada, chính quyền cấp tỉnh được đa dạng hoá cách thức tổ chức và hoạt động cho phù hợp với đặc điểm về lịch sử, kinh tế, văn hoá, xã hội của từng địa phương (Canada có các vùng lãnh thổ có quy chế pháp lí khác với các tỉnh). Chính quyền cấp tỉnh của Canada về cơ bản đều có một hội đồng đại diện do nhân dân địa phương bầu trực tiếp và một cơ quan hành chính (chấp hành) được thành lập bởi cơ quan đại diện, chịu trách nhiệm trước cơ quan đại diện. Cơ quan hành chính cấp tỉnh hoạt động theo chế độ thủ trưởng với trách nhiệm hoàn toàn thuộc về người đứng đầu. Ở Canada, vì là quốc gia liên bang, các cơ quan chuyên môn cấp tỉnh là các bộ hợp thành nội các cấp tỉnh. Pháp luật Canada không quy định về số lượng, tên gọi, cơ cấu tổ chức của các cơ quan chuyên môn mà thẩm quyền này thuộc về chính quyền cấp tỉnh. Các cơ quan chuyên môn được thành lập khi cần thiết và tổ chức phù hợp với đặc điểm cụ thể của từng địa phương.

Thứ hai, chính quyền trung ương Canada

phân quyền mạnh cho chính quyền cấp tỉnh, biến các cộng đồng lãnh thổ cấp tỉnh thành những thể chế tự quản địa phương, tự quyết định những vấn đề phát sinh ở địa phương đã được phân quyền. Chính quyền cấp tỉnh không phải là cấp dưới của chính quyền trung ương, hoạt động độc lập theo quy định của pháp luật. Điều này tăng sự năng động, sáng tạo của chính quyền địa phương tự quản đồng thời tăng tính trách nhiệm trong những quyết sách, hoạt động do địa phương đề ra. Sự phân quyền được ghi nhận trong các bản Hiến pháp của Canada.

Thứ ba, sự cân bằng giữa quyền tự chủ của các tỉnh và nhu cầu thống nhất quốc gia là một vấn đề liên tục được tranh luận và điều chỉnh. Các thỏa thuận liên bang - cấp tỉnh, các cuộc đàm phán và sự hợp tác giữa các cấp chính quyền đóng vai trò quan trọng trong việc giải quyết mâu thuẫn và xây dựng sự đồng thuận. Mô hình này, mặc dù không hoàn hảo nhưng đã chứng minh khả năng thích ứng và đóng vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy sự phát triển kinh tế-xã hội của Canada trong suốt lịch sử.

Thứ tư, chính quyền cấp tỉnh ở Canada là một pháp nhân công quyền, có ngân sách riêng và là chủ thể trước tòa án. Tranh chấp giữa chính quyền cấp tỉnh và các cấp chính quyền khác được giải quyết tại tòa án. Điều này đảm bảo sự khách quan, công tâm, không bị chi phối bởi bất kỳ cá nhân, tổ chức nào dựa trên sự độc lập của tòa án: hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật.

Tóm lại, mô hình chính quyền cấp tỉnh của Canada là một hệ thống phức tạp và năng động, phản ánh sự đa dạng và tính chất liên bang của quốc gia này. Sự cân bằng

giữa quyền tự trị và sự thống nhất quốc gia, cùng với những thách thức liên quan đến phân chia quyền hạn và sự đa dạng văn hoá, tiếp tục định hình hướng phát triển của mô hình này trong tương lai./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Allan O'Brien (2006), *Relations provinciales - municipales*, <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/relations-provinciales-municipales>
2. Carolyn Harris (2006), *Couronne*, <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/crown>
3. Eugene A. Forsey (2020), *Les Canadiens et leur système de gouvernement*, Bibliothèque du Parlement, Ottawa
4. Jean-Pierre Collin, Jacques Léveillé (2003), *L'organisation municipale au Canada: un régime à géométrie variable, entre tradition et transformation*, <https://espace.inrs.ca/id/eprint/4196/>
5. J. E. Hodgetts (2012), *Parlement*, <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/parlement-1>
6. Katherine A. Graham, Eli Yarhi (2006), *Gouvernements territoriaux au Canada*, <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/gouvernement-territorial>
7. Ministère de la Justice Canada, *Le système de Justice du Canada*, <https://canada.justice.gc.ca/fra/sjc-csj/just/img/courtfr.pdf>
8. Norman J. Ruff (2006), *Gouvernements provinciaux au Canada*, <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/gouvernement-provincial>
9. Tindal R.C. et S.N.Tindal (2000), *Local Government in Canada*, McGraw-Hill-Ryerson, Toronto.