

NHỮNG NHÂN TỐ TÁC ĐỘNG **ĐẾN QUÁ TRÌNH CẢI CÁCH HỆ THỐNG THỂ CHẾ CHÍNH TRỊ** **Ở LIÊN MINH CHÂU ÂU**

Đặng Minh Đức
Viện Nghiên cứu Châu Âu

Liên minh Châu Âu là một trong những tổ chức liên kết khu vực thành công nhất thế giới hiện nay, với quá trình liên kết tự nguyện về kinh tế và chính trị của các quốc gia châu Âu. Giai đoạn đầu EU có 6 nước thành viên, rồi 15 thành viên vào những năm 90 và 25 nước thành viên vào năm 2004, thậm chí mở rộng thêm 5 đến 10 nước thành viên trong tương lai. Mục tiêu chính của các nhà sáng lập ra Liên minh là: Xây dựng các điều kiện cho hoà bình giữa các quốc gia châu Âu; Củng cố hoà giải giữa người Đức và Pháp; Mâu thuẫn nảy sinh chiến tranh; Thắt chặt các mối quan hệ các nước thành viên; Ngăn chặn các mâu thuẫn phát sinh giữa các nước trong châu Âu. Trong hơn 50 năm qua, tiến trình liên kết thành công nhất giữa các nước thành viên thuộc về kinh tế. Liên minh đã xây dựng và hình thành thông qua tiến trình chuyển giao quyền hạn kinh tế của các nước thành viên cho cấp độ Liên minh, đó là từ sản phẩm than và thép, năng lượng nguyên tử, thuế quan, chính sách thương mại, chính sách nông nghiệp, chính sách cạnh tranh, hải hoà thuế VAT, quy định thị trường nội địa và cuối cùng là lưu hành

đồng Euro và tiếp tục mở rộng liên kết sang lĩnh vực chính trị và xã hội.

Quá trình hình thành, phát triển và hoàn thiện hệ thống thể chế chính trị của mình xoay quanh các trục thể chế bao gồm: Ủy ban Châu Âu, Hội đồng Châu Âu, Nghị viện Châu Âu và Toà án Châu Âu. Những thể chế này bắt đầu được xây dựng từ những năm 50, dần hoàn thiện thông qua những lần sửa đổi, bổ sung các hiệp ước, từ Hiệp ước Paris (1952) thành lập Cộng đồng Than và Thép Châu Âu, Hiệp ước Rome (1957) thiết lập Cộng đồng Kinh tế Châu Âu và Cộng đồng Năng lượng nguyên tử Châu Âu, Đạo luật Châu Âu đơn nhất (1987), Hiệp ước Maastricht (1993), Hiệp ước Amsterdam năm 1999, Hiệp ước Nice (2000) và đỉnh cao là Hiến pháp Châu Âu năm 2004¹ đã xây dựng cho các thể chế của Liên minh các quyền "*hành pháp, lập pháp và tư pháp*" của một "*nhà nước Liên bang*", quá trình cải

¹ *Hiến pháp Châu Âu cần được tất cả các nước phê chuẩn hoặc trưng cầu dân chúng mới có hiệu lực chính thức. Nếu Hiến pháp Châu Âu được các nước thông qua thì bản Hiến pháp có hiệu lực vào ngày 1 tháng 11 năm 2006.*

cách các thể chế chính trị ở EU đã mở rộng thẩm quyền cho các cơ quan này.

Quyền điều hành được trao cho các thể chế siêu quốc gia, đó là Ủy ban Châu Âu, chịu trách nhiệm vì quyền lợi chung của Cộng đồng. Quyền lập pháp được giao cho hai cơ quan của Cộng đồng, đó là Hội đồng Châu Âu và Nghị viện Châu Âu. Các quyết định không liên quan đến lĩnh vực kinh tế như vấn đề xã hội và môi trường, chính sách an ninh và đối ngoại chung, tư pháp và nội vụ không thuộc thẩm quyền của Cộng đồng phải thông qua đàm phán giữa các nước thành viên. Bất cứ quyết định nào được thông qua đều phải được sự đồng thuận giữa các nước thành viên. Những vấn đề này thường rất khó khăn khi thông qua trong EU 15 và càng khó khăn hơn khi EU mở rộng thành viên lên 25 hoặc hơn nữa.

Tuy nhiên, những thách thức cơ bản nhất mà EU đang phải đối mặt đó là thống nhất về mặt chính trị. Quá trình này đòi hỏi phải chuyển dịch một cách từ từ. Lĩnh vực kinh tế của Liên minh được mở rộng hơn, quá trình chuyển dịch từ các nước thành viên cho Liên minh đòi hỏi ngày càng gia tăng áp dụng trên lãnh thổ EU. Nhưng bản chất các chính sách của EU hiện nay đã được thay đổi nhiều. Những nguyên tắc liên quan đến các vấn đề xã hội hoặc chính sách môi trường, tư pháp, an ninh, quốc phòng và ngoại giao cần phải có tiếng nói chính trị thống nhất giữa các nước thành viên Liên minh. Rõ ràng, Liên minh trong quá trình liên kết chặt chẽ dựa trên ba trụ cột kinh tế, chính trị và văn hoá - xã hội đòi hỏi phải có một hệ thống thể chế chính trị đáp ứng được quá trình phát triển.

Những nhân tố tác động đòi hỏi EU có những cải cách hệ thống thể chế chính trị theo mô hình “nhà nước Liên bang”² bao gồm:

Thứ nhất, những dấu hiệu của sự tăng trưởng kinh tế trong EU chậm lại. Từ những năm 1980, châu Âu là một trong những khu vực tăng trưởng chậm của thế giới. Trong giai đoạn 1980 đến 2000, tăng trưởng hàng năm của EU 15 trung bình khoảng 2,4%, trong đó châu Mỹ là 2,5%, Mỹ là 3,4%, Trung Quốc là 9,7%³. Quá trình tăng trưởng kinh tế suy thoái góp phần ngăn cản quá trình tái phân phối nguồn lực, giảm chi tiêu và tăng trưởng chậm. Tăng trưởng kinh tế chậm chạp đã ảnh hưởng tới sự gắn kết xã hội và các giá trị mở gắn chặt trong mô hình châu Âu. Chủ nghĩa nghiệp đoàn phát triển chống lại những lợi ích chung của Cộng đồng. Cuối cùng, quan trọng hơn cả, châu Âu cần phải duy trì vị thế của mình trên thế giới. Nếu các quốc gia tập trung tăng cường giải quyết các vấn đề nội bộ của mình và chủ nghĩa vị kỷ quốc gia quay lại sẽ ảnh hưởng tới vai trò của EU trên thế giới và tăng trưởng kinh tế. Chính vì vậy, đây là một trong những nguyên nhân đòi hỏi EU có những bước liên kết chặt chẽ về chính trị đảm bảo tập trung giải quyết các vấn đề kinh tế và xã hội trong Liên minh, đảm bảo cho “Liên minh trở thành một nền kinh tế tri thức và cạnh tranh nhất thế giới, tăng trưởng bền vững với tạo việc làm và an sinh xã hội tốt nhất”⁴

² Xem thêm: Phan Đức Thọ – Nguyễn Thu Hà, “Những vấn đề cơ bản của Hiến pháp Châu Âu”. Tạp chí Nghiên cứu Châu Âu, Số 1/2005.

³ Nguồn: *World Economic Outlook, Quỹ Tiền tệ Quốc tế – 2002.*

⁴ *Hội đồng Châu Âu, Chiến lược Lisbon, 23-24/3/2000.*

Thứ hai, hệ thống thể chế chính trị của EU không đủ mạnh. Hệ thống thể chế chính trị châu Âu gồm Ủy ban Châu Âu, Hội đồng Châu Âu và Nghị viện Châu Âu, trong đó quyền điều hành thuộc về Ủy ban Châu Âu. Tuy nhiên Ủy ban Châu Âu không có quyền điều hành đầy đủ như một chính phủ của một quốc gia, do đó Chủ tịch Ủy ban Châu Âu thường là một nhà chính trị có uy tín và các uỷ viên của Ủy ban Châu Âu là các nhà chính trị gia và các bộ trưởng của các nước thành viên. Chủ tịch Ủy ban Châu Âu được bổ nhiệm thông qua sự phê chuẩn của Nghị viện Châu Âu và chịu trách nhiệm trước Nghị viện, nhưng Ủy ban Châu Âu không phải là một chính phủ. Thủ tục chỉ định Chủ tịch Ủy ban Châu Âu phản ánh thiên hướng lựa chọn đa số của các chính trị gia trong Nghị viện Châu Âu, cũng như sự lựa chọn vị trí đứng đầu chính phủ của quốc gia. Chủ tịch Ủy ban Châu Âu được chỉ định qua sự đồng thuận của các vị đứng đầu nhà nước của các nước thành viên, như vậy Chủ tịch Ủy ban Châu Âu không đại diện cho một xu hướng chính trị nào ở Liên minh. Tương tự như vậy, các uỷ viên của Ủy ban Châu Âu không tạo thành một cơ quan quản lý vì họ được chỉ định từ các quốc gia thành viên có nền tảng chính trị khác nhau, họ chịu các trách nhiệm riêng biệt và không rời nhiệm sở trong nhiệm kỳ của mình (5 năm). Theo luật pháp EU, Ủy ban Châu Âu được duy trì vị thế độc lập của mình như là người bảo vệ các lợi ích chung của Cộng đồng, nhưng Ủy ban Châu Âu không phải là người nắm giữ quyền hành pháp của EU. Hội đồng Bộ trưởng, bao gồm đại diện chính phủ các nước thành viên có

quyền hành pháp. Hội đồng là cơ quan chịu trách nhiệm kép: có chức năng lập pháp đồng thời có chức năng hành pháp. Nhưng quan trọng nhất, trong EU đã hình thành cơ quan Hội đồng Châu Âu bao gồm các nguyên thủ quốc gia, là cơ quan có quyền đưa ra các quyết định cao nhất trong Liên minh. Tuy nhiên, Hội đồng Châu Âu không thực thi các quyền hành pháp, mà chỉ giải quyết các vấn đề quan trọng của Liên minh. Hội đồng được coi là tổ chức dẫn dắt con đường chính trị của Liên minh. Như vậy, theo cách phân chia hiện nay, quyền quản lý của Liên minh được phân chia cho nhiều cơ quan của Liên minh và EU không có một cơ quan hành pháp mạnh chịu trách nhiệm chính. Điều này không thể duy trì lâu dài được, đặc biệt là sau khi EU mở rộng sẽ làm giảm khả năng lập chính sách trong hệ thống chính trị EU.

Thứ ba, hệ thống chính trị châu Âu đang đối mặt với sự thiếu dân chủ. Các thể chế chính trị châu Âu đang đối mặt với sự thiếu dân chủ trong con mắt người dân châu Âu. EU chưa biến đổi quyền hành pháp thành một quyền chính trị thực sự. Một số thể chế chính trị ở EU như Hội đồng Châu Âu hoặc Nghị viện Châu Âu thực sự là một thể chế chính trị. Ủy ban Châu Âu trong quá trình phát triển của mình cũng dần sẽ chuyển thành một thể chế "hành pháp" trong Liên minh như tuyên bố Laeken "EU cần phải dân chủ hơn nữa, minh bạch hơn nữa và hiệu quả hơn nữa". Được coi là thể chế dân chủ trong EU, nhưng Nghị viện Châu Âu phải đối mặt với vấn đề pháp lý không chỉ liên quan đến vấn đề bầu cử mà còn liên quan đến tính minh bạch, hiểu biết và nhận thức từ những

công dân EU. Ủy ban Châu Âu và Hội đồng Châu Âu gặp phải những khó khăn lớn hơn. Hội đồng là thể chế dân chủ nhất của bất kỳ thể chế liên chính phủ nào vì nó bao gồm các bộ trưởng đại diện cho các nước thành viên, nhưng Hội đồng không được bầu cử theo thể thức cơ quan liên châu Âu và nó không giống như cơ quan đại diện điều hành của EU. Hơn nữa, Hội đồng phải chia sẻ rất nhiều quyền hạn với Nghị viện Châu Âu

Thiếu dân chủ còn tồn tại trong quá trình mở rộng EU. Rủi ro mở rộng gia tăng với việc nhận thức từ việc mất quyền kiểm soát các thể chế của EU từ 6 nước thành viên ban đầu lên 25 nước hoặc nhiều hơn. Tình trạng mất dân chủ hiện nay thể hiện trong nhiều nước thành viên, đó là số lượng cử tri đi bầu cử giảm, giảm lòng tin với các chính trị gia, tham nhũng, gia tăng chủ nghĩa cực đoan. Điều này tác động tới quá trình liên kết chính trị trong Liên minh, đòi hỏi Liên minh phải có những đối sách sao cho các thể chế chính trị trong Liên minh dân chủ hơn và minh bạch trong các quyết sách của mình.

Thứ tư, EU không có đầy đủ quyền lực chính trị để có thể đưa ra mô hình mẫu cho châu Âu. EU được hình thành từ Cộng đồng Kinh tế Châu Âu, có quyền hạn trong lĩnh vực kinh tế. Nhưng với quá trình phát triển, EU đã tăng cường và mở rộng những mục tiêu chính trị chung ngoài các giá trị kinh tế trong toàn Liên minh như: chính sách liên quan đến môi trường và xã hội, đối ngoại và quốc phòng, tư pháp và nội vụ. Các thủ tục đã được hình thành tương ứng trong EU như: lịch trình xã hội, chiến lược phát triển bền vững, hình thành tư pháp và nội vụ, chính

sách an ninh và quốc phòng chung trong các trụ cột thể chế của Liên minh. Các quyền chủ yếu này không được chuyển giao hoàn toàn cho các thể chế EU. Ví dụ, Ủy ban Châu Âu chỉ có một chút quyền hành trong các lĩnh vực này, còn các quyết định chủ yếu do sự đồng thuận của các nước thành viên. Điều này có thể hiểu tại sao đóng góp của EU ở lĩnh vực này rất hạn chế.

Thứ năm, mở rộng Liên minh sang phía Đông. Liên minh Châu Âu kết nạp thêm 10 nước thành viên mới với số dân lên đến 455 triệu người, diện tích lãnh thổ mở rộng thêm 34% so với hiện nay. Mở rộng châu Âu đòi hỏi có những cơ cấu thể chế (một cơ cấu tổ chức của Liên minh Châu Âu) linh hoạt đáp ứng mô hình 25 nước. Trong quá trình chuẩn bị mở rộng EU, các nhà lãnh đạo các nước thành viên của EU cũ đã đi đến thoả hiệp trong Hiệp ước Nice là giảm bớt số ghế trong các cơ quan đại diện của mình như Ủy ban Châu Âu, Nghị viện Châu Âu, Hội đồng Châu Âu, Tòa án Châu Âu... để nhường lại số ghế cho các nước thành viên mới kết nạp với cơ cấu hợp lý số đại diện các nước thành viên mới. Tuy nhiên, mô hình này không đáp ứng được những đòi hỏi khi đưa ra một chính sách linh hoạt đảm bảo một châu Âu mạnh và ổn định, một cơ cấu gọn nhẹ đáp ứng quá trình liên kết chặt chẽ cả chiều rộng lẫn chiều sâu ở Liên minh Châu Âu trong tương lai.

Cuối cùng, Liên minh chậm chạp trong giải quyết các vấn đề quốc tế và vấn đề toàn cầu hoá. Tuyên bố Laeken đã thể hiện rõ tham vọng lớn của EU với thế giới: “Châu Âu cuối cùng phải thống nhất, có vai trò đầu tàu trong trật tự thế giới mới, quyền hạn

trong duy trì ổn định thế giới và có vai trò chủ đạo cho nhiều quốc gia và mọi người". Mở rộng châu Âu sẽ tạo ra sự chênh lệch giữa kinh tế và tiếng nói chính trị của EU khi giải quyết các vấn đề quốc tế với hình ảnh "Người khổng lồ kinh tế, chú lùn về chính trị". Những biến động trên thế giới trong những năm vừa qua đòi hỏi Liên minh phải liên kết chính trị chặt chẽ hơn nữa, giải quyết các vấn đề nảy sinh như cuộc chiến chống khủng bố quốc tế, cuộc khủng hoảng ở Trung Đông, toàn cầu hoá, tăng trưởng bền vững và phát triển. Có thể thấy rõ, EU thiếu sự hợp tác và có tiếng nói khác nhau trong việc giải quyết các vấn đề quốc tế như: cuộc khủng hoảng ở Trung Đông, chủ nghĩa đơn cực của Mỹ và những vấn đề quốc tế từ sau sự kiện 11/9 ở Mỹ. Nhất là vị trí của ba nước Pháp, Anh và Đức, có tiếng nói mạnh trong Chính sách An ninh và Đối ngoại chung (CFSP), đã thiếu sự hợp tác và có những bất đồng trong giải quyết các vấn đề khi Mỹ tấn công Irắc, hay cuộc khủng hoảng ở Trung Đông. Nhất là nước Anh, có quan hệ đồng minh chiến lược với Mỹ, nên có quan điểm khác biệt với các thành viên còn lại trong EU. Đặc biệt, tăng cường vai trò của EU làm đối trọng với Mỹ trong việc giải quyết các vấn đề quốc tế. Hiện nay, Mỹ đang theo đuổi chủ nghĩa đơn phương giải quyết các vấn đề quốc tế, do đó EU cần có phải có tiếng nói mạnh mẽ khi giải quyết các quan hệ quốc tế, cần phải theo đuổi chủ nghĩa đa phương. Mở rộng EU sẽ làm tăng số lượng các nước thành viên đồng thời cũng đa dạng hoá các lợi ích mà các nước thành viên theo đuổi, nhưng việc tăng các nước thành viên cũng làm tăng

tiếng nói chính trị của EU. Rõ ràng nhiều thách thức EU đang gặp không phải là chính sách đối ngoại chung và cấu trúc thể chế của mình mà là liên kết chính sách quốc tế với chính sách đối nội trong EU. Nền tảng chính sách của EU dựa trên nhiều các chính sách, các hiệp ước, nhất là chính sách trong quan hệ quốc tế của EU thông qua trụ cột thứ ba. Ủy ban Châu Âu và Hội đồng Châu Âu đều có vai trò và quyền hạn khác nhau, chưa có sự phân định rõ ràng dẫn đến tác động đến quá trình liên kết, hội nhập và hiệu quả lập chính sách. Ủy ban Châu Âu có nhiệm vụ giải quyết các vấn đề liên quan như thương mại, trợ cấp, phát triển và tất cả các lĩnh vực đề nghị lập chính sách thực hiện cho mục tiêu liên quan đến chính sách đối ngoại.

Một thách thức khác liên quan đến chính sách thương mại, trợ cấp và phát triển, tư pháp và nội vụ, môi trường và phát triển bền vững, quyền con người và chính sách đối ngoại được thực hiện trong một khung pháp lý chung có sự điều phối và thực hiện thông qua phạm vi chính sách. Điều này dẫn đến những thoả thuận thông qua ba trụ cột của EU, như cựu cao uỷ phụ trách thương mại, Pascal Lamy đã thừa nhận: Nếu EU tập trung ưu tiên vấn đề toàn cầu hoá và thúc đẩy phát triển bền vững thì Ủy ban Châu Âu sẽ có thẩm quyền đàm phán tất cả những vấn đề liên quan đến toàn cầu hoá từ môi trường đến vận chuyển và năng lượng. EU đã đưa đồng Euro vào sử dụng và vấn đề phát triển trong khu vực đồng Euro đã tạo ra tiếng nói thống nhất trong EU với các tổ chức quốc tế IMF, G8 và WB. Mục tiêu trước mắt của EU là cần phải tăng cường các chính sách trong nước

sau khi EU mở rộng, đặc biệt liên quan đến chính sách xã hội và cơ cấu thể chế. Sau khi EU mở rộng, sự đa dạng lợi ích của các nước trong Liên minh không thể làm suy yếu và cản trở sự phát triển toàn diện và ảnh hưởng đến vị trí và vai trò của Liên minh trên trường quốc tế.

Tóm lại, những nhân tố trên đã thôi thúc các nước thành viên EU cải cách hệ thống thể chế chính trị, xây dựng mô hình thể chế chính trị mới “*Dân chủ hơn nữa, minh bạch hơn nữa và hiệu quả hơn nữa*” đáp ứng được quá trình liên kết chặt chẽ từ lĩnh vực kinh tế rồi mở rộng sang lĩnh vực chính trị, xã hội. Hệ thống thể chế EU bắt đầu được xây dựng từ những năm 50, chúng dần hoàn thiện thông qua những lần sửa đổi, bổ sung các hiệp ước đáp ứng quá trình liên kết của mình. Đặc biệt, các nước thành viên của Liên minh đã thoả thuận và đã ký kết chính thức bản Hiến pháp chung EU vào ngày 29 tháng 10 năm 2004 tại Capital Hill, Rome, Italy. Hiến pháp EU đáp ứng quá trình cải cách hệ thống thể chế chính trị ở EU. Hiến pháp chung ra đời có ảnh hưởng hết sức sâu rộng và chứa đựng nhiều tham vọng của các nhà lãnh đạo của các nước thành viên, đó là cải tạo Liên minh theo cấu trúc nhà nước liên bang. Hiến pháp Châu Âu xây dựng đảm bảo: “*Châu Âu cuối cùng phải thống nhất, có vai trò đầu tàu trong trật tự thế giới mới, quyền hạn trong duy trì ổn định thế giới và có vai trò chủ đạo cho nhiều quốc gia và mọi người*”.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ủy ban Châu Âu, *Hiệp ước thành lập Hiến pháp Châu Âu*.
2. Hội đồng Châu Âu, *Tuyên bố Leaken, 2001 và Tuyên bố Lisbon, 2000*.
3. Valerie Symes, Carl Levy và Jane Littewood, “*The Future of Europe: Problem and Issues for the 21 Century*”- Palgrave Publishers Ltd, 2002.
4. J.H.H. Weiler, *The Constitution of Europe: “Do the new Clothers have an Emperor?” and other essays on European Intergration*”, Cambridge University Press, 1999.
5. Magnus Ekengren, *The time of European Governance*, Machester University Press, 2002.
6. John Peterson, Michael Shacleton, *The Institutions of the Eurorpean Union*, Oxford Press, 2002.
7. Phan Đức Thọ – Nguyễn Thu Hà, “*Những vấn đề cơ bản của Hiến pháp Châu Âu*”. Tạp chí Nghiên cứu Châu Âu, Số 1/2005.
8. Chistopher Hill, *The Common Foreign and Security Policy of the European Union: Conventions, Institutions and Consequentiality*, <http://www.lse.ac.uk/Depts/intrel/pdfs>
9. Kirsty Hughes, “*the Future of European Convention: Travelling Hopefully*”, Viện Nghiên cứu chính sách Châu Âu.
10. Dominique Strauss-Kahn, “*Building a Political Europe:50 proposals for tomorrow’s Europe*”
11. Website: www.europa.eu.int