

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI

KHOA LUẬT

PHAN ĐẶNG ĐỨC THỌ

**CÁC THỂ CHẾ CHÍNH TRỊ
LIÊN MINH CHÂU ÂU**

Chuyên ngành: Lý luận và lịch sử nhà nước và pháp luật

Mã số: 62 38 01 01

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

Người hướng dẫn khoa học: PGS.TS. BÙI XUÂN ĐỨC

HÀ NỘI – 2010

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của cá nhân tôi. Những tư liệu lịch sử cũng như các số liệu thống kê trong luận án là trung thực và chính xác. Kết quả nghiên cứu của luận án này chưa từng được công bố ở bất kỳ công trình khoa học nào khác.

Tác giả luận án

Phan Đặng Đức Thọ

MỤC LỤC

LỜI CAM ĐOAN.....	2
MỤC LỤC	3
DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT	6
DANH MỤC CÁC HÌNH VẼ, BẢNG BIỂU.....	8
MỞ ĐẦU.....	9
1. Tính cấp thiết và ý nghĩa khoa học, thực tiễn của đề tài	9
2. Mục tiêu và nhiệm vụ nghiên cứu.....	10
3. Phương pháp nghiên cứu và phạm vi nghiên cứu.....	12
4. Những đóng góp mới của luận án.....	13
5. Kết cấu của luận án.....	14
CHƯƠNG I. TỔNG QUAN NGHIÊN CỨU ĐỀ TÀI	15
1. Tình hình nghiên cứu trên bình diện quốc tế	15
2. Tình hình nghiên cứu vấn đề trong nước	17
CHƯƠNG II. KHÁI QUÁT QUÁ TRÌNH HÌNH THÀNH, PHÁT TRIỂN CỦA LIÊN MINH CHÂU ÂU.....	25
2.1 Một số lý thuyết cơ bản về hội nhập châu Âu	25
2.1.1 Thuyết chức năng (functionalism)	25
2.1.2 Thuyết tân chức năng (neo-functionalism)	26
2.1.3 Thuyết liên chính phủ (intergovernmentalism)	28
2.1.4 Thuyết liên bang (Federalism)	30
2.1.5 Nhận xét chung về các lý thuyết hội nhập châu Âu.....	30
2.2 Quá trình hình thành và phát triển của Liên minh châu Âu.....	31
2.1.2 Cộng đồng than thép châu Âu.....	31
2.2.2 Cộng đồng châu Âu	38
2.2.3 Liên minh châu Âu	44
2.2.4 Liên minh châu Âu sau hiệp ước Maastricht và trước hiệp ước Lisbon.....	51
2.3 Đặc điểm các thể chế chính trị của Liên minh châu Âu	52
2.3.1 Khái niệm về thể chế, thể chế chính trị.....	52
2.3.2 Lý thuyết về liên bang	56

2.3.3 Đặc điểm hệ thống các thể chế chính trị của Liên minh châu Âu trên cơ sở lý thuyết liên bang.....	59
2.4 Tiểu kết.....	69
CHƯƠNG III. CÁC THỂ CHẾ CHÍNH TRỊ HIỆN HÀNH CỦA LIÊN MINH CHÂU ÂU.....	71
3.1 Ủy ban châu Âu (European Commission)	71
3.1.1 Cơ cấu tổ chức, bộ máy	72
3.1.2 Thẩm quyền của Ủy ban châu Âu.....	81
3.1.3 Cơ chế ra quyết định	93
3.2 Hội đồng châu Âu (European Council).....	95
3.2.1 Cơ cấu tổ chức, bộ máy	97
3.2.2 Thẩm quyền của Hội đồng châu Âu	100
3.2.3 Vai trò và mối quan hệ của Hội đồng châu Âu.....	106
3.3 Hội đồng bộ trưởng (Council of Ministers)	110
3.3.1 Cơ cấu tổ chức, bộ máy	110
3.3.2 Thẩm quyền của Hội đồng bộ trưởng	115
3.3.3 Cơ chế hoạt động, ra quyết định	116
3.4 Nghị viện châu Âu (European Parliament - EP)	125
3.4.1 Cơ cấu tổ chức, bộ máy	125
3.4.2 Thẩm quyền của Nghị viện.....	129
3.4.3 Hoạt động của các đảng chính trị trong Nghị viện châu Âu.....	138
3.5 Tòa án châu Âu (European Court of Justice - ECJ).....	143
3.5.1 Cơ sở pháp lý của Tòa án châu Âu.....	143
3.5.2 Cơ cấu tổ chức, hoạt động của Tòa án châu Âu	145
3.5.3 Thẩm quyền của Tòa án châu Âu	148
3.5.4 Vai trò đặc thù của Tòa án châu Âu.....	156
3.6 Tiểu kết.....	159
CHƯƠNG IV: XU THẾ PHÁT TRIỂN CỦA CÁC THỂ CHẾ CHÍNH TRỊ LIÊN MINH CHÂU ÂU, NHỮNG BÀI HỌC KINH NGHIỆM	162
4.1 Liên minh châu Âu sau hiệp ước Lisbon	162
4.1.1 Đánh giá chất “liên bang” của EU sau hiệp ước Lisbon.....	162
4.1.2 Những yếu tố cần bổ sung để Hiệp ước Lisbon thực sự trở thành bản Hiến pháp của “Liên bang” châu Âu.....	183
4.2 Xu thế phát triển chung của các thể chế chính trị Liên minh châu Âu	185

4.2.1 Tham vọng xây dựng “Liên bang” châu Âu là xu thế nổi bật	185
4.2.2 Xu thế hội nhập là tất yếu – Quy luật thông qua các hiệp ước hội nhập của Liên minh châu Âu.....	192
4.3 Một số bài học rút ra từ quá trình hội nhập châu Âu	195
4.3.1 Về kinh nghiệm hội nhập khu vực áp dụng cho khu vực ASEAN	195
4.3.2. Về mối quan hệ giữa Việt Nam với Liên minh châu Âu và các nước thành viên EU	201
KẾT LUẬN.....	204
TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	207
DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ	215

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

ASC	Cộng đồng an ninh ASEAN
ASCC	Cộng đồng văn hoá và xã hội ASEAN
ASEAN	Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á
CCP	Chính sách thương mại chung
CET	Hệ thống thuế quan chung
CFI	Toà sơ thẩm
CFSP	Chính sách an ninh và đối ngoại chung
COREPER	Ủy ban đại diện thường trực
DG:	Tổng cục
EAC	Cộng đồng kinh tế ASEAN
EC	Cộng đồng châu Âu
ECB	Ngân hàng Trung ương châu Âu
ECJ	Toà án châu Âu
ECSC	Cộng đồng than và thép châu Âu
ECOFIN	Hội đồng các bộ trưởng kinh tế và tài chính
EDC	Cộng đồng quốc phòng châu Âu
EEC	Cộng đồng kinh tế châu Âu
EFTA	Hiệp hội tự do thương mại châu Âu
EMU	Liên minh kinh tế - tiền tệ châu Âu
EP	Nghị viện châu Âu
ESCB	Hệ thống ngân hàng Trung ương châu Âu

EU	Liên minh Châu Âu
Euratom	Cộng đồng năng lượng nguyên tử châu Âu.
EPC	Hợp tác chính trị châu Âu
GATT	Hiệp định chung thuế quan và thương mại
GAC	Hội đồng bộ trưởng các vấn đề chung (ngoại giao)*
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
IGC	Hội nghị liên chính phủ
IMF	Quỹ tiền tệ quốc tế
JHA	Chính sách tư pháp và nội vụ
NATO	Tổ chức quân sự Bắc Đại Tây Dương.
OEEC	Tổ chức hợp tác kinh tế châu Âu.
QMV	Phương thức bỏ phiếu theo đa số
SEA	Đạo luật châu Âu thống nhất.
SEM	Thị trường châu Âu đơn nhất.
TEC	Hiệp ước về thành lập Cộng đồng châu Âu.
TEU	Hiệp ước về Liên minh Châu Âu
WB	Ngân hàng thế giới
WEU	Liên minh Tây Âu

* Ban đầu là General Affairs and External Relations Council, từ năm 2002 đổi thành General Affairs Council - viết tắt là GAC

DANH MỤC CÁC HÌNH VẼ, BẢNG BIỂU

- Hình 2.1** Cơ cấu thể chế của Liên minh châu Âu
- Hình 2.2** Hệ thống chính trị của Liên minh châu Âu
- Bảng 3.1** Danh sách các DGs và các cơ quan khác của Ủy ban châu Âu
- Bảng 3.2** Các văn bản pháp luật được ban hành mới, thay thế hoặc hết hiệu lực trong năm 2001
- Bảng 3.3** Các dạng cụ thể của Hội đồng Bộ trưởng
- Bảng 3.4** Cơ chế đại diện theo tỉ lệ của các quốc gia thành viên
- Bảng 3.5** Các hoạt động của Nghị viện châu Âu năm 2001
- Bảng 3.6** Các Nhóm chính trị (political Group) trong EP
- Bảng 3.7** Các ủy ban cố định của Nghị viện châu Âu
- Bảng 4.1** So sánh cơ chế ra quyết định mới theo quy định của hiệp ước Hiến pháp và hiệp ước Lisbon
- Bảng 4.2** So sánh thẩm quyền mới của Liên minh châu Âu theo quy định của hiệp ước Hiến pháp và hiệp ước Lisbon

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết và ý nghĩa khoa học, thực tiễn của đề tài

Ngày 03/11/2009 Tổng thống Vaclav Klaus của Cộng hòa Séc - nước cuối cùng trong số 27 quốc gia thành viên Liên minh châu Âu - đã ký phê chuẩn chính thức ước hiệp ước Lisbon (còn gọi là Hiệp ước sửa đổi (Reformed Treaty) của hiệp ước Hiến pháp năm 2004), đánh dấu bước tiến dài đầy ý nghĩa trên con đường hội nhập sâu rộng của châu Âu. Điều này hứa hẹn sự chuyển biến căn bản hệ thống chính trị đang vận hành ở châu Âu và là vấn đề chính trị đặc biệt có ý nghĩa trong lịch sử châu Âu hiện đại. Việc mở rộng Liên minh cả trên phương diện địa lý (bao gồm đa số các quốc gia lớn ở châu Âu) và sự hội nhập theo chiều sâu với xu thế trở thành một “liên bang” làm cho không khí chính trị của các nước châu Âu trở nên sôi động ở nhiều tầm mức, thu hút sự quan tâm không chỉ từ các cơ quan của chính phủ mà đến cả mỗi người dân.

Điều đáng chú ý là châu Âu mặc dù đã có một quá trình hội nhập lâu dài với rất nhiều thành công nhưng quá trình này chưa phải là điểm kết thúc. Châu Âu vẫn đang trong quá trình phân rã từng quốc gia với những bản sắc riêng biệt về chính trị, kinh tế, văn hoá, lịch sử ... để hội nhập thành một siêu quốc gia rộng lớn. Chính điều này làm hệ thống chính trị của châu Âu trở nên phức tạp. Sự vận hành của nó biểu hiện sự đan xen giữa những hệ thống chính trị của từng quốc gia và hệ thống chính trị của liên minh mà cụ thể là giữa những vấn đề được gọi là “đối nội” của quốc gia với “đối nội” của liên minh và giữa “đối ngoại” của quốc gia với “đối ngoại” của liên minh. Chính sự phức tạp này làm cho nhiều chủ thể khác như các tổ chức quốc tế, các quốc gia khác trên thế giới khó có thể hiểu chính xác về bản chất cũng như sự vận hành của Liên minh. Các chủ thể không xác định được nếu cần phải đàm phán với EU về một vấn đề cụ thể thì nên bắt đầu từ đâu, với ai và thủ tục như thế nào – đây chính là khó khăn thường xuyên gặp phải của các đối tác khi phải

làm việc với EU và việc đàm phán là không thể tránh khỏi vì EU là một chủ thể quan trọng trên trường quốc tế không thể bỏ qua cả về chính trị lẫn kinh tế. Việc nghiên cứu nhận biết rõ cơ cấu tổ chức hoạt động của Liên minh sẽ giúp các đối tác nhanh chóng xác định được đối tượng đúng chức năng, thẩm quyền để đàm phán, làm việc. Đồng thời việc hiểu rõ cơ chế ra quyết định đặc biệt phức tạp trong Liên minh được áp dụng riêng biệt đối với từng lĩnh vực chính sách (cả trên phương diện chính thức và không chính thức) sẽ giúp cho hoạt động đàm phán sớm đạt được kết quả và tiết kiệm nhiều thời gian và nguồn lực.

Mặt khác, chính trong quá trình phát triển hội nhập của châu Âu này, lợi ích quốc gia, lợi ích khu vực bị cọ xát gay gắt và được làm sáng tỏ, vì vậy việc nghiên cứu sự vận hành và xu thế phát triển của hệ thống các thể chế chính trị ở châu Âu sẽ góp phần giúp cho các quốc gia nói chung và Việt nam nói riêng nhận thức rõ hơn đâu là những giá trị quốc gia đích thực cần gìn giữ và làm thế nào để bước vào các quá trình hội nhập khu vực một cách hợp lý và có lợi nhất. Nghiên cứu này làm sáng tỏ diện mạo chính trị đa tầng và phức tạp của châu Âu, điều này giúp cho Việt nam có chính sách đối ngoại hợp lý hơn, hiệu quả hơn khi quan hệ với châu Âu nói chung (liên minh) và từng quốc gia châu Âu nói riêng.

Từ bài học hội nhập của châu Âu chúng ta có thể tìm thấy nhiều cơ chế, cách thức phối hợp giữa các quốc gia trong khu vực khi giải quyết một vấn đề cùng quan tâm. Đó sẽ là những kinh nghiệm quý báu mà chúng ta có thể vận dụng ngay cho Việt Nam và các nước ASEAN khi tham gia giải quyết các vấn đề nóng của khu vực, đặc biệt như vấn đề tranh chấp Biển Đông giữa các nước trong ASEAN và với Trung Quốc.

2. Mục tiêu và nhiệm vụ nghiên cứu

Mục tiêu đầu tiên của đề tài là tìm hiểu sự hình thành và quá trình phát triển của Liên minh châu Âu qua việc làm rõ động lực thúc đẩy tiến trình hội

nhập của Liên minh cũng như các quan điểm, lý thuyết phân tích về nguyên lý, quy luật hội nhập của châu Âu. Mục tiêu thứ hai là phân tích cơ cấu tổ chức, vận hành, bản chất của các thể chế chính trị hiện nay của Liên minh châu Âu. Trên cơ sở đó, đánh giá nhận định vị trí hiện tại của các thể chế Liên minh châu Âu theo tiêu chí các thể chế của một quốc gia liên bang. Mục tiêu thứ ba là đưa ra dự báo về xu thế phát triển của các thể chế chính trị của Liên minh châu Âu. Các mục tiêu nói trên nhằm một mục tiêu cuối cùng đó là việc nghiên cứu tiến trình hội nhập của châu Âu rút ra bài học về quá trình tham gia liên kết hội nhập khu vực cũng như cách tiếp cận hiệu quả khi làm việc với Liên minh châu Âu nói chung và các nước thành viên của nó nói riêng.

Để đạt được những mục tiêu nêu trên luận án sẽ phải hoàn thành những nhiệm vụ nghiên cứu sau:

- Phân tích và làm rõ sự hình thành và quá trình phát triển của hệ thống chính trị của Liên minh châu Âu qua ba giai đoạn tiêu biểu: Giai đoạn thành lập với sự ra đời của Cộng đồng than thép châu Âu theo hiệp ước Pari (ECSC) năm 1951; Giai đoạn thứ hai là sự hình thành Cộng đồng kinh tế châu Âu với hai hiệp ước Rome (EEC và Euratom) năm 1957; Giai đoạn thứ ba là sự xuất hiện chính thức Liên minh châu Âu theo hiệp ước Maastricht (TEU) năm 1992.

- Liệt kê, phân tích, làm rõ những lý thuyết cơ bản hay được áp dụng để giải thích về tiến trình hội nhập châu Âu như các thuyết chức năng (functionalism), thuyết chức năng mới (neo-functionalism), thuyết thể chế (institutionalism), thuyết thể chế mới (new-institutionalism), thuyết liên bang (federalism), thuyết liên chính phủ (intergovernmentalism), thuyết siêu quốc gia (supranationalism), ...

- Phân tích làm sáng tỏ sự vận hành của các thể chế chính trị hiện hành của Liên minh châu Âu. Tập trung nghiên cứu năm thể chế chính trị cơ bản

của Liên minh châu Âu đó là Ủy ban châu Âu, Hội đồng châu Âu, Hội đồng bộ trưởng, Nghị viện châu Âu và Tòa án châu Âu.

- Phân tích, đánh giá bản chất chính trị hiện thời của hệ thống các thể chế chính trị Liên minh châu Âu theo cách tiếp cận của khoa học Luật hiến pháp, chỉ rõ hệ thống các thể chế chính trị hiện tại của Liên minh châu Âu đã thỏa mãn những tiêu chí nào của một quốc gia liên bang và đã có thể gọi là một liên bang hay chưa?

- Đưa ra dự báo về khả năng phát triển của hệ thống các thể chế chính trị Liên minh châu Âu theo xu hướng hội nhập của châu Âu thể hiện trong nội dung của hiệp ước Hiến pháp và hiệp ước Lisbon, đồng thời đánh giá khả năng thông qua của các hiệp ước này trên thực tế.

- Rút ra bài học khi tham gia hội nhập khu vực: các tổ chức thì có kinh nghiệm gì khi tìm cách cố gắng thúc đẩy hội nhập sâu rộng, các quốc gia thành viên thì cần chú ý điều gì khi tham gia hội nhập để không đánh mất hoàn toàn chủ quyền, bản sắc quốc gia, dân tộc.

Từ việc thực hiện các nhiệm vụ nghiên cứu trên, kết quả nghiên cứu sẽ chỉ ra được tính tất yếu (tính quy luật) trong lịch sử phát triển của các thể chế siêu quốc gia của các quốc gia châu Âu nói riêng và của các tiến trình liên kết, hội nhập khu vực nói chung.

3. Phương pháp nghiên cứu và phạm vi nghiên cứu

- Về phương pháp nghiên cứu: Đề tài sử dụng một hệ thống các phương pháp nghiên cứu khoa học. Trong đó phương pháp phân tích và phương pháp chuyên gia là hai phương pháp chủ đạo. Ngoài ra phương pháp so sánh, tổng hợp, thống kê cũng sẽ được sử dụng trong quá trình nghiên cứu.

- Về phạm vi nghiên cứu:

Thứ nhất, Liên minh châu Âu có một quá trình hình thành và phát triển lâu dài với việc ký kết rất nhiều hiệp ước rải rác trong nhiều năm khác nhau.

Tuy nhiên, luận án khi nghiên cứu quá trình phát triển của Liên minh sẽ chỉ tập trung nghiên cứu các hiệp ước quan trọng mà tương ứng với chúng, các thể chế của Liên minh có sự biến đổi mang tính cách mạng đó là những hiệp ước: ECSC, EEC, Euratom, SEA, Maastricht. Những hiệp ước như hiệp ước Amsterdam, Nice, ... mặc dù rất quan trọng nhưng chúng chỉ làm thay đổi một số chính sách, không có ý nghĩa nhiều trong việc làm biến đổi cơ cấu tổ chức, vận hành cũng như mối quan hệ của các thể chế chính trị cơ bản của Liên minh, do vậy các hiệp ước này sẽ chỉ được đề cập khi nghiên cứu cụ thể về các thể chế chính trị hiện hành của Liên minh mà không xem xét dưới chiều cạnh lịch sử phát triển của các thể chế của Liên minh.

Thứ hai, Liên minh châu Âu là một tổ chức chính trị lớn có cơ cấu tổ chức phức tạp, do vậy việc nghiên cứu các thể chế chính trị của tổ chức này sẽ chỉ tập trung vào các thể chế chính trị cơ bản của Liên minh theo cách tiếp cận của khoa học Luật Hiến pháp đó các thể chế chính trị đại diện cho các nhánh quyền lực hành pháp, lập pháp và tư pháp. Cụ thể luận án sẽ chỉ nghiên cứu các thể chế chính trị của Liên minh châu Âu sau: Ủy ban châu Âu, Hội đồng châu Âu, Hội đồng các bộ trưởng, Nghị viện châu Âu và Tòa án châu Âu.

Thứ ba, xem xét các quy định liên quan tới các thể chế chính trị cơ bản của Liên minh, luận án sẽ căn bản dựa trên cơ sở những quy định chính thức trong các hiệp ước quan trọng của Liên minh và những tài liệu liên quan trực tiếp tới những hiệp ước này tại thời điểm lịch sử tương ứng, luận án sẽ không đi sâu phân tích nội dung của các văn bản có giá trị pháp lý thấp hơn.

4. Những đóng góp mới của luận án

- Chỉ ra xu thế - quy luật phát triển của Liên minh châu Âu:

Liên minh châu Âu ngày nay sau mấy thập kỷ thành công rực rỡ về hội nhập kinh tế mở ra tham vọng hình thành một nhà nước Liên bang kiểu mới. Có thể nhận thấy rất rõ tham vọng to lớn của những nhà lập hiến của bản Hiến

pháp EU và sau này là Hiệp ước Lisbon là nhằm tập trung cao độ quyền lực vào tay Liên minh với mục đích biến Liên minh trở thành một Liên bang thực sự có quyền lực mạnh mẽ - đó cũng chính là xu thế tất yếu hay có thể gọi là quy luật phát triển của Liên minh châu Âu.

- Đánh giá được bản chất liên bang của các thể chế chính trị của Liên minh châu Âu sau khi hiệp ước Lisbon có hiệu lực

Hiệp ước Lisbon đã được thông qua, các nội dung cơ bản của Hiệp ước thiết lập bản Hiến pháp châu Âu đã thành hiện thực. Theo đó, các thể chế chính trị của Liên minh châu Âu giờ đây đã thực sự mang dáng dấp hệ thống chính trị của một quốc gia Liên bang tương đối rõ ràng.

- Chỉ ra khiếm khuyết và những điều cần bổ sung của hiệp ước Lisbon xét với tư cách là một bản “hiến pháp” của Liên minh châu Âu

Những khiếm khuyết về nền tảng dân chủ của quốc gia liên bang mới này sẽ dần dần được bổ khuyết bằng những quy định mới về thuế, về trung cầu dân ý, về những lợi ích được bảo vệ khi quan hệ với thế giới còn lại ngoài EU... qua đó dần dần hình thành văn hóa chung của người dân EU.

5. Kết cấu của luận án

Luận án gồm:

- Lời cam đoan;
- Mục lục;
- Chương tổng quan tình hình nghiên cứu;
- Phần nội dung chính: gồm ba chương;
- Phần kết luận;
- Danh mục tài liệu tham khảo.

CHƯƠNG I. TỔNG QUAN NGHIÊN CỨU ĐỀ TÀI

1. Tình hình nghiên cứu trên bình diện quốc tế

Các thể chế chính trị của Liên minh châu Âu được rất nhiều các học giả trên thế giới quan tâm nghiên cứu, mô tả, phân tích dưới nhiều góc độ, chiều cạnh khác nhau. Trong số những nghiên cứu có liên quan đến nội dung của đề tài, đáng chú ý đầu tiên là cuốn *The political System of the European Union* của Simon Hix do Palgrave xuất bản năm 1999. Thành công lớn nhất của Simon Hix là tác giả đã khái quát, mô tả được cấu trúc cơ bản của hệ thống chính trị Liên minh châu Âu theo cách tiếp cận truyền thống của khái niệm hệ thống chính trị trong một quốc gia. Hix đã chỉ ra được mối liên hệ tương tác của các chủ thể trong hệ thống chính trị của Liên minh châu Âu bao gồm các chủ thể: các thể chế chính trị của Liên minh như Nghị viện châu Âu, Ủy ban châu Âu, Hội đồng châu Âu, Tòa án châu Âu đến các chủ thể liên quan khác như các đảng chính trị có ghế trong Nghị viện châu Âu, các nhóm lợi ích, ... và cuối cùng là các công dân của Liên minh. Qua mô hình này, Hix đã chứng minh được vai trò của người dân trong Liên minh đã thực sự tham gia vào quá trình xây dựng chính sách, pháp luật của Liên minh. Từ thực tiễn đó kết hợp với những lý luận về hệ thống chính trị Bertrand Badie và Pierre Binrbaum, Hix khẳng định rằng Liên minh châu Âu đã thực sự có được một hệ thống chính trị thực sự. Tuy nhiên, Hix lại không đồng nhất quan niệm hệ thống chính trị chỉ tồn tại trong mô hình quốc gia. Theo Hix, một hệ thống chính trị có thể tồn tại trên thực tế mà không nhất thiết phải gắn liền với một quốc gia nào đó và theo ông cần phải xem xét lại khái niệm quốc gia truyền thống. Ông kết luận, EU là một thực thể mà từ trước đến nay người cứ muốn gán ghép vào những khái niệm đã tồn tại sẵn như Quốc gia, Liên bang, Liên minh ... nhưng kết quả là những gán ghép định nghĩa đó đều không thành công. Theo Hix, EU thực sự là một thực thể mới trong đời sống chính trị quốc tế và khoa

học chính trị hiện đại cần nhìn nhận EU với những cách tiếp cận mới, những quan điểm mới và những khái niệm mới ... để không làm méo mó sự nhận thức về bản chất và hiện tượng của mô hình thể chế chính trị mới mẻ này.

Một cuốn sách được dùng làm giáo trình của trường đại học European University do Liên minh châu Âu thành lập, đồng thời cũng là sách tham khảo kinh điển của các trường đại học ở phương Tây trong nghiên cứu về Liên minh châu Âu đó là cuốn *The government and politics of the European Union* của Neill Nugent (Palgrave tái bản lần thứ 5 năm 2003). Nội dung của cuốn sách này cũng có thể được coi là từ điển bách khoa về Liên minh châu Âu, giúp ích rất nhiều việc nghiên cứu thực hiện luận án với những thông tin phong phú về lịch sử hình thành và phát triển của Liên minh, cơ cấu tổ chức, cơ chế hoạt động của các thể chế cơ bản của Liên minh. Tuy vậy, mặc dù rất thành công trong việc mô tả hệ thống các thể chế chính trị của Liên minh châu Âu từ lịch sử đến hiện tại (giai đoạn năm 2003 - trước khi có Hiệp ước thiết lập Hiến pháp châu Âu) nhưng nội dung của nó chưa (kịp) đề cập xu thế phát triển của các thể chế của Liên minh trong giai đoạn mới với những lần mở rộng quy mô lớn số lượng quốc gia thành viên của Liên minh kéo theo sự ra đời của những hiệp ước có tính cách mạng, làm thay đổi căn bản hệ thống thể chế của Liên minh đó là Hiệp ước thiết lập Hiến pháp năm 2004 và Hiệp ước Lisbon năm 2007.

Bàn về các thể chế của EU cũng như cơ chế tổ chức hoạt động của chúng biến đổi theo các hiệp ước của EU tiếp tục phải kể đến Jens-Peter Bonde cùng với những phiên bản Reader-Friendly Editions nổi tiếng phân tích, rà soát các điều khoản của các hiệp ước quan trọng của Liên minh châu Âu như Hiệp ước thiết lập hiến pháp, Hiệp ước Lisbon. Trong các phiên bản này, tác giả đã rà soát, chỉ ra quá trình sửa đổi, bổ sung nội dung của từng điều khoản trong mỗi hiệp ước. Qua đó tác giả chỉ ra ý nghĩa, hệ quả tác động pháp lý của những điều khoản được sửa đổi, bổ sung theo hai chiều cạnh: thứ

nhất là sự ảnh hưởng tới mỗi người dân và từng quốc gia thành viên; thứ hai là dự báo về xu thế phát triển của các thể chế của Liên minh khi được trao thêm các quyền lực mới trên cơ sở những sửa đổi bổ sung này. Đây là những phân tích rất hay, cụ thể giúp người đọc có thể tiếp cận được các nội dung của hiệp ước cũng như tính thời sự của những sửa đổi bổ sung của hiệp ước mới. Tuy nhiên, tác giả đứng trên lập trường phản đối sự hội nhập quá nhanh và sâu của Liên minh, do vậy các phân tích thiên về mục đích chỉ ra những điểm bất cập của Liên minh khi hiệp ước mới được thông qua và có hiệu lực. Đây có thể coi là những công trình nghiên cứu phản biện tốt đối với tiến trình hội nhập của châu Âu.

Tiếp theo phải kể đến bài phân tích *A critical analysis of EU draft constitution* của Anthony Coughlan - thành viên của The European Alliance of the eu-critical Movement (viết tắt là TEAM) - trong TEAM working paper No. 10, 2003. Anthony Coughlan đã phân tích rất kỹ bản dự thảo Hiến pháp châu Âu và chỉ ra những thay đổi có tính căn bản, nổi bật như sau: bản hiến được xây dựng theo tiêu chí bản hiến pháp của một quốc gia; hiến pháp mới của Liên minh có hiệu lực tối cao, có giá trị pháp lý cao hơn bản hiến pháp của các quốc gia thành viên; hình thành chế độ công dân EU; hình thành chủ tịch Liên minh; hình thành cơ chế tòa án hiến pháp, trao cho Tòa án châu Âu quyền tài phán khi phải giải thích hoặc nảy sinh mâu thuẫn giữa pháp luật của Liên minh và pháp luật của quốc gia thành viên... Anthony Coughlan kết luận rằng Hiệp ước thiết lập hiến pháp mới của EU bằng cách tạo ra cơ chế để các thể chế hiện hành của Liên minh ngày càng mở rộng quyền lực và ảnh hưởng trong việc xây dựng pháp luật của Liên minh đang có gắng tạo ra các thể chế chính trị theo mô hình của một quốc gia liên bang thống nhất.

2. Tình hình nghiên cứu vấn đề trong nước

Ở Việt Nam, Liên minh châu Âu vẫn là một thực thể chính trị tương đối mới mẻ. Mặc dù có rất nhiều công trình nghiên cứu về các quốc gia thành

viên của Liên minh như Pháp, Đức, Anh ... nhưng các nghiên cứu chính thức về Liên minh châu Âu vẫn còn rất ít. Xuất phát từ đặc thù Liên minh châu Âu mới hoàn thành cơ bản hội nhập về kinh tế còn các vấn đề chính trị, quân sự, ngoại giao ... vẫn còn nằm trong thẩm quyền của các quốc gia thành viên vì vậy các nghiên cứu có liên quan đến Liên minh châu Âu chủ yếu được tiếp cận ở góc độ kinh tế, ít có những nghiên cứu về chính trị, luật pháp. Sau đây, chúng tôi xin điểm qua một số công trình nghiên cứu tiêu biểu có liên quan.

Trong những năm 2002, 2003 trong khuôn khổ chương trình Nghiên cứu châu Âu tại Việt Nam do Liên minh châu Âu tài trợ, một loạt các bài giới thiệu sơ lược về các thể chế của Liên minh châu Âu được đăng tải trên Newsletter of the European Studies các số hàng tháng. Ở Việt Nam đây được coi là những tư liệu tiếng Việt đầu tiên giới thiệu một cách tương đối đầy đủ và có hệ thống về các thể chế của Liên minh châu Âu. Những thông tin này thực sự rất bổ ích đối với những người bước đầu tìm hiểu về Liên minh châu Âu. Tuy nhiên, các nội dung nêu trong các Newsletter này khá ngắn gọn, sơ sài và đặc biệt các nội dung của chúng chưa làm rõ được mối quan hệ giữa các thể chế chính trị này.

Cùng giai đoạn này, Nhà Pháp luật Việt – Pháp cũng cho dịch và xuất bản cuốn Những vấn đề cơ bản về Liên minh châu Âu và pháp luật của Cộng đồng châu Âu của tác giả Jean Marc Favret (Nhà xuất bản Văn hóa Thông tin năm 2002). Cuốn này giới thiệu một cách khái quát về Liên minh châu Âu kể từ địa chính trị của Liên minh, các mốc lớn trong lịch sử phát triển, quá trình mở rộng thành viên, tư cách công dân của Liên minh ... đến các thể chế chính trị cơ bản của Liên minh, cơ chế hoạt động và thủ tục, trình tự, cơ chế ra quyết định trong các thể chế ... Cuốn sách này nội dung khá phong phú, đa dạng nhưng cơ bản mang tính chất giới thiệu, chưa đi sâu vào từng nội dung cụ thể và đặc biệt là chưa đề cập tới những vấn đề cải cách bộ máy thể chế

của Liên minh nhằm đáp ứng yêu cầu mở rộng và hội nhập sâu hơn của Liên minh.

Cuối năm 2003, chuẩn bị cho sự kiện EU mở rộng tiếp nhận thêm mười nước Đông Âu, Viện khoa học xã hội Việt Nam đã tổ chức một cuộc hội thảo quốc tế lớn với chủ đề "EU mở rộng và các tác động đối với Việt Nam" vào tháng 10 với sự tham gia của nhiều học giả Việt Nam và quốc tế, các đại sứ của các nước thành viên EU tại Việt Nam, Cuốn sách "Mở rộng EU và tác động đối với Việt Nam" đã được biên soạn dựa trên kết quả của cuộc hội thảo này. Các bài viết được tập hợp trong cuốn sách đã đề cập đến hầu khắp các lĩnh vực, các vấn đề nổi cộm liên quan tới tiến trình mở rộng của EU đặc biệt đó là yêu cầu đòi hỏi phải đổi mới mạnh mẽ cơ cấu tổ chức cũng như cơ chế hoạt động của các thể chế chính trị của Liên minh châu Âu nhằm đáp ứng được đòi hỏi của thực tiễn. Nhiều bài viết cũng đã đề cập tới nội dung quan trọng đó là sự tác động của tiến trình mở rộng EU đối với Việt Nam trong đó nêu ra những thuận lợi cũng như những thách thức mới trong quan hệ Việt Nam - EU. Mặc dù cuốn sách có nội dung phong phú, đề cập đến hầu hết các vấn đề chính trị, kinh tế, văn hóa ... của EU cũng như quan hệ Việt Nam - EU, nhưng với tính chất là tập hợp các bài viết, các công trình nghiên cứu đơn lẻ của nhiều tác giả khác nhau cả trong nước và quốc tế nên các nội dung được đề cập trong cuốn sách thiếu tính hệ thống, nội dung không sâu... đa phần mới chỉ nêu ra vấn đề, còn về các giải pháp thì mới chỉ dừng lại ở các định hướng khái quát, chưa cụ thể.

Tiếp theo là cuốn Nghị viện châu Âu của Văn phòng Quốc hội Việt Nam (Nhà xuất bản chính trị quốc gia năm 2007). Đây là một cuốn sách tham khảo gần 300 trang viết khá công phu và chi tiết về hầu hết các vấn đề liên quan tới Nghị viện châu Âu, bao gồm từ: quá trình hình thành và phát triển của Nghị viện; chức năng, vai trò và quyền hạn của Nghị viện; cơ cấu tổ chức của Nghị viện; chế độ bầu cử và hệ thống chính đảng trong Nghị viện; trình tự

thủ tục hoạt động của Nghị viện; quan hệ hợp tác của Nghị viện. Có thể coi đây là một cuốn từ điển bách khoa về Nghị viện châu Âu mà những người muốn tìm hiểu về Nghị viện châu Âu có thể tra cứu. Điều đáng chú ý là cuốn sách làm sáng tỏ được hai vấn đề hết sức phức tạp đó là Chế độ bầu cử các nghị sĩ của Nghị viện châu Âu và cơ cấu, hệ thống tổ chức các đảng chính trị trong khuôn khổ Nghị viện. Sở dĩ đây là hai vấn đề phức tạp khó làm rõ bởi Nghị viện châu Âu hoàn toàn khác Nghị viện của một quốc gia do vậy việc bầu cử cũng như tổ chức các đảng phái trong Nghị viện không thuần túy được xây dựng trên cơ sở hệ tư tưởng của các đảng chính trị mà là sự kết hợp của cả hai yếu tố: hệ tư tưởng và yếu tố chủ quyền của quốc gia thành viên ... Cuốn sách cũng đã đề cập và phân tích mối quan hệ tương tác giữa Nghị viện châu Âu với Ủy ban châu Âu, Hội đồng bộ trưởng và Tòa án châu Âu. Tuy nhiên nội dung ở phần này rất sơ lược, chưa thể hiện hết được tính chất phức tạp hai chiều - vừa độc lập, vừa phụ thuộc lẫn nhau - trong mối quan hệ công việc giữa các thể chế chính trị này: thứ nhất là các thể chế chính trị này là một bộ phận của hệ thống chính trị của Liên minh châu Âu do đó giữa chúng phải có sự gắn bó, đoàn kết, cùng chung mục đích bảo vệ các lợi ích của Liên minh - đặc biệt trong mối quan hệ giữa Liên minh và các quốc gia thành viên; thứ hai, bản thân các thể chế này cũng luôn có động cơ cục bộ, tìm cách tăng cường quyền lực của mình trong mối quan hệ với các thể chế còn lại. Điều đáng chú ý nếu như các quan hệ này giữa các thể chế chính trị của một quốc gia truyền thống theo kiểu lập pháp, hành pháp, tư pháp thì dường như đã có những công thức nhất định và các mối quan hệ cơ bản là tương đối ổn định. Ngược lại, mối quan hệ này giữa các thiết chế của Liên minh thực tế vẫn còn đang trong giai đoạn phát triển, điều chỉnh ... do vậy các quan hệ luôn trong điều kiện "nhảy cào"...

Gần đây nhất là cuốn "Quan hệ kinh tế quốc tế của Liên minh châu Âu" của tác giả Nguyễn Quang Thuần và Bùi Nhật Quang (Nhà xuất bản Đại học Quốc gia thành phố Hồ Chí Minh năm 2009). Trong cuốn này, các tác giả đã

đi sâu phân tích các chính sách thương mại chung của Liên minh châu Âu; các quan hệ kinh tế giữa Liên minh châu Âu và các đối tác chủ chốt như Hoa Kỳ, Nhật Bản, Trung Quốc, Nga, châu Phi, ASEAN; và cuối cùng là phân tích, đánh giá mối quan hệ kinh tế giữa Việt Nam và Liên minh châu Âu. Cùng với việc đi sâu phân tích các quan hệ kinh tế quốc tế, các tác giả cũng tóm tắt sơ lược quá trình hình thành và phát triển của Liên minh châu Âu. Điểm rất đáng chú ý là mặc dù phần lịch sử chỉ là phần phụ cho nội dung chính của cuốn sách là vấn đề quan hệ kinh tế, thương mại nhưng nó đã thể hiện, khái quát được một lịch sử quá trình hình thành tư tưởng thống nhất châu Âu trong nhiều thế kỷ. Theo đó, ý tưởng thống nhất châu Âu được xác định là nảy sinh sớm nhất tư tưởng của nhà luật học người Pháp Pierre Dubois đề xuất năm 1306 về xây dựng châu Âu thành "nước Cộng hòa Cơ đốc" (Christian Republic). Đến thế kỷ 17, William Penn - người ủng hộ sớm nhất việc thống nhất các thuộc địa của Anh ở Bắc Mỹ để rồi thành lập nên Hợp chủng quốc Hoa Kỳ - đã đề xuất phương thức ngăn ngừa chiến tranh bằng cách thành lập một "Nghị viện châu Âu". Cùng thời với Penn, Charles de Saint - Pierre cũng đưa ra sáng kiến về thành lập Liên minh châu Âu (European League) gồm 18 nước không biên giới và có ngân khố chung như là một liên hiệp về kinh tế (economic union). Thắng lợi của cuộc chiến giành độc lập dẫn tới sự ra đời của Hợp chủng quốc Hoa Kỳ đã làm cho một số nhân vật nổi tiếng ở châu Âu mơ về một Hợp chủng quốc châu Âu (United states of Europe). Trong số những người này có Jean-Jacques Rousseau, Immanuel Kant, Saint-Simon v.v.. nổi tiếng với những ý tưởng thành lập Hội đồng châu Âu, xây dựng quân đội chung châu Âu, lập Liên bang châu Âu v.v. Và năm 1848 Victor Hugo đề xuất ý tưởng xác lập một Hợp chủng quốc châu Âu để đối trọng với Hợp chủng quốc Hoa Kỳ... Mặc dù đề cập dưới góc độ lịch sử rất hay, phong phú về lịch sử tư tưởng thống nhất châu Âu trong suốt chiều dài nhiều thế kỷ, nhưng các tác giả lại có phần quá sơ lược trong việc phân tích bối cảnh lịch sử cụ thể của sự khởi đầu của Liên minh châu Âu,

chưa làm rõ được tính chất phức tạp, đa chiều trong tư tưởng, tính toán của những quốc gia sáng lập Liên minh châu Âu. Tuy nhiên, có thể khẳng định phần lịch sử tư tưởng hội nhập châu Âu trong cuốn sách thực sự là mảnh ghép hết sức quan trọng trong toàn thể tiến trình lịch sử hội nhập của châu Âu, nó rất có giá trị khi giúp người đọc có thể dễ dàng nắm được nguồn gốc, hiểu được những tư tưởng quan điểm hiện đại ở châu Âu thời hiện đại.

Bên cạnh những công trình nghiên cứu nêu trên, còn có một số bài nghiên cứu trên các tạp chí như Tạp chí nghiên cứu châu Âu: “Tổng quan về Liên minh Châu Âu” của Đinh Công Tuấn (2001); “Vai trò của Toà án châu Âu trong quá trình hình thành Liên Bang châu Âu” của Hoàng văn Ánh (2004); “Những nhân tố tác động đến quá trình cải cách hệ thống thể chế chính trị ở Liên minh Châu Âu” của Đặng Minh Đức (2005); của Phan Đức Thọ gồm: “Hệ thống chính trị của Liên minh châu Âu” (2002), “Bản chất và cơ chế hoạt động của hệ thống chính trị Liên minh Châu Âu” (2003), “Những vấn đề cơ bản của Hiến pháp châu Âu” (2005), “Hiệp ước Hiến pháp và hiệp ước Lisbon - thực chất và triển vọng” (2009), Đánh giá chất “liên bang” của Liên minh châu Âu sau hiệp ước Lisbon (2010)... Các bài nghiên cứu này đã tiếp cận khá trực tiếp và cụ thể tới một số thể chế chính trị cơ bản của Liên minh, chỉ ra được những vấn đề đang tồn tại cũng như bước đầu đặt ra vấn đề phải nhìn nhận các thể chế của Liên minh châu Âu theo tiêu chí nào, quốc gia hay liên bang hay tổ chức quốc tế ... Tuy nhiên, các nghiên cứu này mới chỉ dừng lại ở quy mô bài nghiên cứu trên tạp chí, chưa giải quyết được một cách sâu sắc và toàn diện để các vấn đề của thể chế chính trị của Liên minh và nhìn chung các nghiên cứu vẫn tản mạn, đặc biệt là thiếu tính hệ thống.

Liên quan tới phương pháp tiếp cận giải quyết đề tài luận án có thể kể tới cuốn sách Thể chế chính trị các nước châu Âu của các tác giả Thái Vĩnh Thắng, Nguyễn Đăng Dung và Nguyễn Chu Dương (Nhà xuất bản chính trị quốc gia năm 2008). Cuốn sách giới thiệu khái quát về tổ chức, hoạt động của

Nhà nước các nước châu Âu gồm các nội dung như đặc trưng hiến pháp, các hình thức nhà nước, mô hình nghị viện, chính phủ, hệ thống tư pháp cũng như mô hình tổ chức và hoạt động của các đảng chính trị ... Các tác giả đã rất thành công trong việc làm rõ tính chất đa dạng, phức tạp của các thể chế chính trị đang hoạt động tại từng quốc gia của châu Âu. Mặt khác các tác giả cũng đã khái quát được những đặc điểm chung nhất của những bản hiến pháp tồn tại ở châu Âu đó là các bản hiến pháp thường tập trung nói về cơ cấu tổ chức của bộ máy nhà nước trung ương (nghị viện, nguyên thủ, chính phủ, tòa án ...), trong đó bộ máy nhà nước hầu hết được tổ chức theo nguyên tắc dân chủ đại nghị, tam quyền phân lập, sự kiểm chế và đối trọng giữa các nhánh quyền lực. Với những nội dung này, có thể nói, mặc dù cuốn sách không đề cập trực tiếp và cụ thể tới các thể chế chính trị của Liên minh châu Âu nhưng nó đã cung cấp phương pháp tiếp cận nghiên cứu rất có ích - có thể gọi là khuôn mẫu tiếp cận - trong quá trình thực hiện nghiên cứu đề tài luận án.

Cùng về phương pháp tiếp cận nghiên cứu, cuốn Thể chế chính trị của tác giả Nguyễn Đăng Dung và Bùi Ngọc Sơn (Nhà xuất bản Lý luận chính trị năm 2004) đã làm rõ và cung cấp những khái niệm, thuật ngữ quan trọng như thuật ngữ thể chế, thiết chế, thể chế chính trị, hệ thống chính trị ...v.v. Có thể nói trong khoa học pháp lý, những khái niệm, thuật ngữ nói trên được hiểu, được giải thích rất khác nhau cả trong nước lẫn quốc tế. Việc tìm kiếm, lựa chọn những ý nghĩa, nội hàm cơ bản thể hiện được tính phổ biến của những thuật ngữ này giúp ích rất nhiều cho luận án.

Tóm lại, ở Việt Nam các nghiên cứu kể trên do có mục đích nghiên cứu khác nhau nên chưa tập trung vào đúng góc độ chính trị pháp lý hoặc quy mô nghiên cứu còn nhỏ chưa thể bao quát được cả hệ thống các thể chế chính trị đồ sộ của Liên minh. Vì vậy có một nghiên cứu tổng thể và sâu sắc về hệ thống các thể chế chính trị của Liên minh châu Âu là hợp lý và cần thiết, đồng

thời kết quả nghiên cứu này cũng có thể làm nền tảng nghiên cứu cho nhiều nghiên cứu có liên quan khác.

CHƯƠNG II. KHÁI QUÁT QUÁ TRÌNH HÌNH THÀNH, PHÁT TRIỂN CỦA LIÊN MINH CHÂU ÂU

2.1 Một số lý thuyết cơ bản về hội nhập châu Âu

Cho đến nay, đã có rất nhiều học giả trong nhiều lĩnh vực khác nhau trên thế giới cố gắng tìm ra lý thuyết giải thích được nguyên lý hội nhập của các quốc gia thành viên Liên minh châu Âu. Có thể kể đến cả chục lý thuyết được các học giả đưa ra, vận dụng, chứng minh cho thực tiễn hội nhập ở châu Âu (và cả các khu vực khác trên th) như thuyết chức năng, thuyết liên chính phủ, thuyết siêu quốc gia, thuyết liên bang, thuyết thể chế, thuyết quản lý đa tầng, ... Sau đây, luận án sẽ đi qua một số lý thuyết cơ bản được nhiều người đánh giá là giải thích được khá nhiều vấn đề trong tiến trình hội nhập của châu Âu. Đó là các thuyết chức năng, thuyết tân chức năng, thuyết liên chính phủ, thuyết liên bang.

2.1.1 Thuyết chức năng (*functionalism*)

Những người theo thuyết chức năng ưa thích chiến lược làm suy yếu dần chủ quyền quốc gia bằng cách khuyến khích các hợp tác kỹ thuật trong một số lĩnh vực chính sách cụ thể vượt qua biên giới quốc gia. Người được coi là cha đẻ của thuyết này là David Mitrany, giảng viên nhiều năm của Đại học kinh tế Luân đôn. Ông cho rằng chủ nghĩa quốc gia là mối đe dọa lớn nhất đối với hoà bình thế giới và khuyến khích thúc đẩy sự trung thành của con người chuyển từ trung thành với quốc gia lên cấp quốc tế thông qua các hoạt động hợp tác quốc tế đem lại lợi ích chung như vận tải, nông nghiệp, khoa học, y tế. Ý tưởng của Mitrany dựa trên quan niệm rằng các chính phủ yếu kém hơn các tổ chức quốc tế phi chính trị trong việc đáp ứng những yêu cầu về chế độ phúc lợi của người dân. Do vậy người dân sẽ có xu thế ưu thích những hợp tác xuyên quốc gia hơn những hoạt động chỉ trong phạm vi quốc gia. Mitrany dự đoán sự xuất hiện mạng lưới các tổ chức quyền lực siêu quốc gia có khả năng thực hiện các nhiệm vụ mà trước đây thuộc về chính phủ

quốc gia. Theo Mitrany, thế giới sẽ có nhiều tổ chức quốc tế như vậy và quyền lực sẽ được phân tán thay vì tập trung, và chúng sẽ có tính chất quản lý mạnh “nằm trên” chính trị.

Điểm yếu của cách tiếp cận này bắt đầu xuất hiện thời kỳ hậu chiến: ví dụ nó cho rằng các hoạt động hợp tác theo chức năng có thể tách biệt khỏi chính trị. Tuy nhiên, các quyết định của các tổ chức kỹ thuật lại thường mang tính chính trị cao: một số tổ chức ví dụ UNESCO hay ILO thường xuyên bị chia cắt bởi các tranh chấp chính trị. Những tổ chức này thường được tạo dựng bởi một số quốc gia nhằm phục vụ những lợi ích chung của họ: chúng được duy trì dưới sự kiểm soát cuối cùng là chủ quyền quốc gia và các nguồn lực phụ thuộc vào chính yếu tố này. Có rất ít bằng chứng chứng tỏ rằng lòng trung thành được chuyển từ cấp quốc gia lên cấp quốc tế. Nhìn chung thuyết chức năng còn để lại rất nhiều câu hỏi chưa được giải quyết như việc hợp tác giữa các cơ quan chức năng được thực hiện như thế nào hoặc các tranh chấp giữa chúng sẽ được giải quyết như thế nào? Tuy vậy, thuyết này lại đặc biệt hữu ích cho các ý tưởng của tiến trình hội nhập châu Âu sau này.

2.1.2 Thuyết tân chức năng (neo-functionalism)

Tư tưởng của thuyết này thực tế hơn nhiều so với thuyết chức năng cũ và bớt phần quy định cứng nhắc: nó được hình thành những năm 1950 và 1960 để giải thích quá trình hội nhập của Cộng đồng châu Âu. Thuyết này dựa chủ yếu vào các nghiên cứu tập trung đối với các vụ việc thực tế cụ thể. Haas, Nye và Lindberg được xem là cha đẻ của cách tiếp cận này. Haas xem xét hoạt động hội nhập như là quá trình hình thành và mở rộng các thương lượng, giàn xếp cùng có lợi. Ông lập luận rằng có những cách thức hợp tác giữa các chính phủ, trong đó những kinh nghiệm hợp tác trong một số lĩnh vực cụ thể có thể dẫn tới sự hợp tác của những lĩnh vực khác: sự hợp tác có thể bắt đầu trong lĩnh vực ít liên quan tới chính trị (ví dụ than và thép) và có thể mở rộng dần sang các lĩnh vực chính trị quan trọng khác (ví dụ ngoại giao

và quốc phòng). Nói cách khác, có thể có một quá trình “chảy tràn” (spillover) từ lĩnh vực này sang lĩnh vực khác. Haas không tin quá trình “chảy tràn” này là một quá trình tự động automatic hoặc là tất yếu sẽ diễn ra bởi vì ít nhất nó còn phụ thuộc vào sự lựa chọn khả năng hợp tác giữa các chính phủ và các chủ thể khác. Sự khác biệt cơ bản giữa thuyết chức năng mới và thuyết chức năng cũ là:

- Trong thuyết chức năng mới, tư tưởng chính trị chủ đạo cũng như vai trò của các chính phủ trong quá trình hội nhập được tính đến đầy đủ. Quan niệm chủ đạo trong cách tiếp cận này là hoạt động hợp tác theo chức năng được thực hiện dựa trên chỉ đạo của các chính phủ. Khác với thuyết chức năng cũ, thuyết chức năng mới thừa nhận tầm quan trọng của các tranh chấp chính trị và tồn tại sự cạnh tranh về lợi ích. Nó nhấn mạnh tầm quan trọng của tầng lớp chính trị chóp bu và những giàn xếp của đội ngũ này hơn là sự ủng hộ của những tầng lớp quần chúng đông đảo như trong giai đoạn trước.

- Thuyết chức năng mới có một nền tảng kinh nghiệm vững chắc và luôn tìm kiếm, giải thích một cách chi tiết một quá trình hội nhập nào đó được diễn ra như thế nào.

- Nó tập trung nghiên cứu quá trình hội nhập giữa các nhóm quốc gia trong một khu vực cụ thể (hội nhập khu vực) hơn là nghiên cứu hội nhập trên toàn thế giới.

Tuy nhiên chính Haas sau đó cũng đã có một số bài viết làm suy yếu học thuyết này. Trong các bài viết đó, Haas nhận ra rằng các điều kiện để tạo ra động lực của tiến trình hội nhập có thể sắp kết thúc. Ông cho rằng sẽ không áp dụng được nguyên lý “chảy tràn” đối với các lĩnh vực khác ngoài nông nghiệp. Ông cũng lập luận rằng, quyền lực quốc gia và ảnh hưởng của các vấn đề khác (các sự kiện quốc tế) có lẽ đã bị đánh giá chưa đầy đủ. Thêm nữa, ông nhận ra rằng quá trình hội nhập của châu Âu quá phức tạp và khó có thể phù hợp hoàn toàn với bất kỳ mô hình của lý thuyết nào.

Tuy nhiên, từ giữa những năm 1980, khi châu Âu xuất hiện làn sóng hội nhập theo chiều sâu thể hiện bởi hiệp ước SEA, người ta lại thấy bóng dáng của nguyên lý “chảy tràn”: hiệp ước SEA đã tạo ra động lực để ra đời các điều khoản của hiệp ước TEU, đồng thời SEA cũng thường được xem là yếu tố chính dẫn tới việc hình thành các chính sách nội vụ và tư pháp (JHA – justice and home affairs).

2.1.3 Thuyết liên chính phủ (intergovernmentalism)

Cách tiếp cận này nhấn mạnh vai trò của các chính phủ trong quá trình hội nhập châu Âu. Tuy nhiên Liên minh châu Âu rõ ràng không phải là một tổ chức liên chính phủ thuần túy, chẳng hạn như tổ chức OECD hay NATO bởi vì nó còn chứa đựng những tổ chức “siêu quốc gia” (supranational) có tầm quan trọng đáng kể. Việc áp dụng cơ chế bỏ phiếu theo đa số tại Hội đồng cũng làm cho Liên minh châu Âu khác xa các tổ chức liên chính phủ khác.

Những người theo thuyết liên chính phủ luôn cố gắng tìm kiếm các biện pháp chống lại sự gia tăng quyền lực của các thể chế “siêu quốc gia” của Liên minh. Họ cho rằng mô hình tối ưu của liên minh châu Âu là “câu lạc bộ quốc gia” (club of states), đề cao vai trò xây dựng chính sách quan trọng của Hội đồng bộ trưởng, Hội đồng châu Âu và ủng hộ việc hình thành một mạng lưới các uỷ ban liên quốc gia. Cách tiếp cận này nhấn mạnh tầm quan trọng của những thoả thuận, giàn xếp liên chính phủ, quá trình hội nhập chỉ phát triển khi nó trùng khớp với lợi ích của các chính phủ quốc gia thành viên. Ví dụ, Moravcsik lập luận rằng các cuộc bầu cử thành lập chính phủ theo hướng thị trường của các quốc gia trong những năm 1980, và kết quả của việc phân tán “lợi ích quốc gia” là những nhân tố chính dẫn đến sự hình thành các chương trình SEM. Những người theo thuyết liên chính phủ thường xuyên nhấn mạnh tầm quan trọng của sự hợp tác Pháp-Đức như là động lực chính hay còn có thể coi là động cơ của tiến trình hội nhập châu Âu. Moravcsik, đại diện cho trường phái liên chính phủ tự do (liberal intergovernmentalism), lập

luận rằng quá trình chính sách của EU chủ yếu dựa trên những thoả thuận liên chính phủ và rằng ảnh hưởng của các thể chế siêu quốc gia của Liên minh chỉ là giới hạn và bị hạn chế trong các trường hợp chúng có sự ủng hộ mạnh từ phía các chính phủ thành viên - điều này có nghĩa là các thể chế siêu quốc gia không có thẩm quyền chính trị mạnh của riêng mình.

Tuy nhiên, thuyết liên chính phủ cần phải xem xét lại và bổ sung nhiều, vì không thể không thừa nhận vai trò hết sức quan trọng của Ủy ban châu Âu, Tòa án châu Âu, Nghị viện châu Âu, các nhóm lợi ích và các hoạt động chính trị nội bộ trong hệ thống chính sách EU. Vai trò của hoạt động chính trị nội bộ trong hệ thống EU phản ánh hoạt động tương tác giữa hoạt động chính trị của mỗi quốc gia thành viên và hệ thống EU nói chung cần phải được nhận biết và đánh giá đúng. Trong các cuộc đàm phán cấp châu Âu, các chính phủ luôn tìm cách bảo vệ lợi ích của quốc gia tuy nhiên cũng luôn phải đồng thời tránh thể hiện ra ngoài là chủ thể có tư tưởng chống đối hội nhập châu Âu. Và sự cân bằng giữa 2 chiều hướng này không phải lúc nào cũng có thể đạt được: thực tế là chính phủ Anh dưới thời ông Jonh Major thường xuyên mang tiếng là một thành viên tụt hậu trong sự tiến lên của Liên minh.

Các nghiên cứu về chính phủ trước đây thường dựa vào việc phân tích vai trò của các thể chế chính thức trong các quá trình chính sách. Cách tiếp cận này lâm vào khủng hoảng giai đoạn những năm 1970 khi xuất hiện thuyết hành vi (behaviourism), thuyết này nhấn mạnh vai trò của cả chủ thể và quá trình chính thức lẫn không chính thức trong việc hoạch định chính sách. Thuyết thể chế mới đưa ra khái niệm mới về “thể chế” rộng hơn rất nhiều so với quan niệm cũ, bao gồm cả những thể chế chính thức và phi chính thức gắn liền với những giá trị, đạo đức, biểu tượng, cách thức làm việc và rất nhiều thuộc tính khác ... Cách tiếp cận của thuyết thể chế mới tìm kiếm lời giải thích làm thế nào mà các “thể chế” ảnh hưởng tới hành vi của các nhà hoạch định chính sách và phục vụ cho việc hình thành chính sách. Áp dụng vào nghiên

cứu trường hợp Liên minh châu Âu, thuyết thể chế mới giúp giải thích tại sao một số nhà hoạch định chính sách lại có hành vi như vậy và tại sao một số chính sách cụ thể được lựa chọn. Thuyết thể chế mới bị chỉ trích ở chỗ nó đưa ra khái niệm “thể chế” quá rộng, có thể chứa đựng bất kỳ điều gì trong nội hàm của nó. Tuy nhiên thuyết này vẫn giúp tạo ra một khuôn khổ phân tích cho phép nhìn nhận bề mặt sự kiện và các mối quan hệ giữa chúng.

2.1.4 Thuyết liên bang (Federalism)

Ảnh hưởng của tư tưởng liên bang đối với tiến trình hội nhập châu Âu rất khó đánh giá. Mặc dù các nhóm theo chủ nghĩa liên bang hoạt động khá tích cực nhưng những quyết định quan trọng thúc đẩy hội nhập châu Âu giai đoạn đầu sau chiến tranh thế giới thứ 2 không phản ánh rõ ràng sự ảnh hưởng của họ. Tuy vậy, có thể thấy sự phát triển của Liên minh châu Âu luôn có dấu hiệu ảnh hưởng của chủ nghĩa liên bang. Những người theo chủ nghĩa liên bang hiện nay có xu hướng hiện thực hơn và đang chuẩn bị cho việc xây dựng một Liên bang theo cách tiếp cận từng bước chứ không phải làm cách mạng một lần (tiêu biểu cho cách tiếp cận này là Jean Monnet).

Mục tiêu xây dựng Liên minh châu Âu trở thành một Liên bang đầy đủ theo nghĩa của nó với chính phủ và nghị viện riêng, được đề xuất bởi Ngoại trưởng Đức Joschka Fischer trong bài phát biểu tại Berlin tháng 5 năm 2000. Mặc dù Fischer phát biểu rằng đây là ý kiến riêng của cá nhân nhưng có thể thấy rõ giấc mơ liên bang vẫn rất khát khao trong lục địa châu Âu. Điều này được thể hiện bởi một loạt các dự thảo hiệp ước của EU sau này là Hiệp ước thiết lập Hiến pháp châu Âu năm 2004, Hiệp ước Lisbon hay (còn được gọi là Hiệp ước hiến pháp cải cách).

2.1.5 Nhận xét chung về các lý thuyết hội nhập châu Âu

Qua nghiên cứu các lý thuyết nói trên, có thể nhận thấy một sự thật là không có lý thuyết nào để có thể áp dụng, giải thích được hoàn toàn mọi diễn biến của quá trình hội nhập của châu Âu. Mỗi lý thuyết có thể rất phù hợp ở

một giai đoạn hoặc trong một vài chiều cạnh của tiến trình hội nhập. Tuy nhiên, trong số các lý thuyết này, thuyết liên bang có mặt từ rất sớm, và cho đến thời điểm này, thực tiễn đang chứng tỏ thuyết này hoàn toàn có khả năng đi đến tận cùng của tiến trình thống nhất châu Âu (xu thế hội nhập tất yếu theo chiều hướng liên bang được phân tích, chứng minh khẳng định ở chương 4 của luận án).

2.2 Quá trình hình thành và phát triển của Liên minh châu Âu

2.1.2 Cộng đồng than thép châu Âu

a. Bối cảnh lịch sử hình thành Cộng đồng than thép châu Âu

Thứ nhất, sự kết thúc của chủ nghĩa quốc gia cổ điển: Các cuộc đại chiến thế giới đã đem lại nhận thức rõ ràng rằng chủ nghĩa quốc gia cổ điển (có tính cực đoan) chính là nguyên nhân gây ra các cuộc chiến tranh. Từ đó xuất hiện nhu cầu hình thành một tổ chức quốc tế lớn, có uy tín và quyền lực cao hơn từng quốc gia làm trung gian giải quyết những vấn đề trong quan hệ quốc tế. Kết quả là Liên hợp quốc đã được thành lập năm 1944, thậm chí trước khi Chiến tranh thế giới thứ hai kết thúc.

Ở châu Âu, người ta nhìn nhận các cuộc chiến tranh sát thực hơn: hai cuộc đại chiến thế giới đều bắt đầu từ cuộc chiến của châu Âu và nước Đức được coi là khởi nguồn của những cuộc chiến tranh này. Do vậy châu Âu cần phải có giải pháp đặc biệt hơn cho chính mình.

Khi chiến tranh thế giới II kết thúc mọi người đều tin rằng nếu các quốc gia châu Âu cùng hoạt động trong một mô hình, một tổ chức chung thì nguyên nhân dẫn đến chiến tranh có thể được loại bỏ. Từ nhận thức như vậy, hơn 750 nhân vật nổi tiếng của châu Âu đã họp mặt ở La Hay tháng 5 năm 1948, kêu gọi các quốc gia châu Âu cùng nhau xây dựng một liên minh kinh tế và chính trị. Cuộc họp này đã khuấy động các cuộc thảo luận ở cấp chính phủ và kết quả là Quy chế của Hội đồng châu Âu (Statute of the Council of

Europe) đã được ký kết bởi đại diện của 10 quốc gia vào tháng 5 năm 1949. Quy chế nêu rõ:

"Đoàn kết hơn nữa giữa các quốc gia thành viên nhằm bảo vệ di sản văn hóa chung cũng như thực hiện những tiến bộ kinh tế xã hội.

Tăng cường thảo luận các vấn đề cùng quan tâm và thỏa thuận hoạt động chung giữa các nước thành viên trong Hội đồng trên các lĩnh vực kinh tế, văn hóa, khoa học, pháp luật, quản lý và trong việc duy trì, bảo vệ quyền con người, quyền cơ bản." [93, tr.2]

Tuy nhiên, Hội đồng châu Âu đã thất bại trong việc giữ vai trò trung gian cho hệ thống quốc gia mới ở Tây Âu. Nguyên nhân thất bại là do mục đích quá mơ hồ và việc ra quyết định phụ thuộc chủ yếu vào cơ chế thảo luận liên quốc gia rất kém hiệu quả, đặc biệt là thái độ bất hợp tác của nước Anh. Mặc dù vậy, Hội đồng cũng đạt được một số kết quả, trở thành diễn đàn thảo luận các vấn đề liên quan đến lợi ích chung của các nước thành viên, chủ yếu trong lĩnh vực quyền con người.

Thứ hai, bản đồ chính trị mới của châu Âu: Cuộc Chiến tranh thế giới thứ hai đã chia châu Âu và nước Đức làm đôi. Nguyên vọng quan trọng nhất của các quốc gia tây Âu cùng chia sẻ là bảo vệ khỏi sự tấn công của cộng sản. Mối đe dọa không dừng ở chỗ Liên bang Xô viết đã mở rộng ảnh hưởng sâu rộng sang khu vực trung tâm châu Âu, mà ngay cả ở Pháp và Italia, nơi các đảng cộng sản đã giành được sự ủng hộ đáng kể. Vấn đề này không chỉ là mối quan tâm của các nước Tây Âu sau sự kiện lực lượng cộng sản lật đổ chính quyền ở Hy Lạp năm 1947, Tổng thống Mỹ Truman đã đưa ra cái gọi là *học thuyết Truman* dựng lên sự bảo đảm về mặt chính trị đối với những "người dân tự do đang phải chống lại sự tấn công của các lực lượng thiểu số có vũ trang hoặc các áp lực bên ngoài" [54, tr.4]... Cam kết chính trị này nhanh chóng được bảo hộ bằng Chương trình viện trợ kinh tế Marshall (1948)

và thành lập liên minh quân sự Bắc Đại Tây Dương (NATO) vào năm 1949 nhằm chống lại sự tấn công của Liên Xô.

Thứ ba, cơ chế cân bằng quyền lực quốc tế mới trên thế giới: Sự phân chia châu Âu và cuộc chiến tranh lạnh có thể biến châu Âu trở thành chiến trường giữa hai phe Đông và Tây, Mỹ và Liên Xô. Trong bối cảnh như vậy, các nước Tây Âu bắt đầu được nhìn nhận như là một thực thể chính trị thống nhất. Nhiều quốc gia, chính trị gia hy vọng Tây Âu có một tiếng nói thống nhất trên trường quốc tế.

Thứ tư, mối nguy hiểm của việc tái vũ trang nước Đức: Trong thời gian 70 năm, nước Đức ba lần chiếm đóng phần lớn châu Âu, điều đó luôn là mối bận tâm của nhiều người châu Âu. Nước Đức được xem là có tư tưởng “hiếu chiến” bẩm sinh không thể thay đổi được. Do vậy, sau khi kết thúc chiến tranh mục tiêu ban đầu của các chính phủ các nước phương Tây tìm cách kiểm chế nước Đức. Kết quả là khi cuộc chiến tranh lạnh hình thành, Cộng hòa liên bang Đức và Cộng hòa dân chủ Đức đồng thời được thành lập năm 1949.

Thứ năm, sự hình thành của các tổ chức Quỹ tiền tệ quốc tế (IMF), Ngân hàng thế giới(WB), GATT: Tại Hội nghị Bretton Woods (1944), 44 quốc gia đã nhất trí thiết lập hai tổ chức: Quỹ tiền tệ quốc tế - IMF (có chức năng làm giảm độ mất ổn định của đồng tiền bằng cách tạo điều kiện cho những nước đang gặp khó khăn tạm thời trong cán cân thanh toán nhận được những khoản vay tín dụng ngắn hạn) và Ngân hàng thế giới (WB) hay còn gọi là Ngân hàng Tái thiết và Phát triển (có chức năng cho vay những khoản vay dài hạn cho những quốc gia cần những khoản vay lớn). Năm 1947, hơn 20 quốc gia tiến hành đàm phán thành lập Hiệp định chung về thuế quan và thương mại (GATT) – tiền thân của Tổ chức Thương mại quốc tế ngày nay, với mục tiêu tạo điều kiện thuận lợi cho thúc đẩy thương mại thông qua việc cắt giảm các rào cản thương mại quốc tế.

Thứ sáu, sự hồi phục kinh tế sau chiến tranh và chương trình Marshall cùng với nhu cầu quản lý Quỹ hỗ trợ này: Năm 1947-1948, hầu hết các chính phủ đều phải đối mặt với những khó khăn lớn về tài chính khi không có khả năng chi trả cho những khoản nhập khẩu và có nguy cơ phải ngừng chương trình hồi phục kinh tế của mình. Tình trạng này cùng với những yếu tố chính trị nêu trên (một Tây Âu mạnh không chỉ về chính trị, quân sự mà cả về kinh tế) đã khiến Mỹ nhập cuộc với các khoản viện trợ kinh tế nằm trong Chương trình hồi phục kinh tế châu Âu – hay còn gọi là chương trình viện trợ Marshall. Tuy nhiên, người Mỹ gắn với khoản viện trợ điều kiện: các quốc gia nhận viện trợ phải cam kết thúc đẩy hợp tác kinh tế trong nội bộ giữa các nước. Kết quả là, một trong những tổ chức quốc tế quan trọng đầu tiên sau chiến tranh ra đời đó là Tổ chức hợp tác kinh tế châu Âu (OEEC) với 16 quốc gia thành viên năm 1948. Nhiệm vụ trước mắt của nó là quản lý các khoản viện trợ của Mỹ, khuyến khích các chính sách hợp tác kinh tế chung và thúc đẩy cắt giảm rào cản thương mại; nhiệm vụ lâu dài là nhằm xây dựng một nền kinh tế châu Âu mạnh thông qua hợp tác giữa các nước thành viên.

Thứ bảy, xu hướng quốc tế hóa và mở cửa nền kinh tế: Sự phụ thuộc lẫn nhau về kinh tế giữa các quốc gia nảy sinh và phát triển mạnh tạo thành một trào lưu lớn trên thế giới trong thời kỳ sau năm 1945 thể hiện ở chỗ lưu lượng thương mại quốc tế tăng mạnh; hoạt động sản xuất được quốc tế hóa trong đó các công ty đa quốc gia giữ vai trò quan trọng; tỷ giá hối đoái giữa các hệ thống tiền tệ thất thường không chắc chắn.

Từ bối cảnh như vậy và trên cơ sở ý tưởng của Jean Monnet về tăng cường hợp tác kinh tế và liên kết các ngành sản xuất cơ bản của hai nước Pháp và Đức là than và thép vào một cơ quan điều phối chung và sẵn sàng đón nhận các nước Tây Âu nào muốn tham gia. Ý tưởng của Jean Monnet đã được Bộ trưởng ngoại giao Pháp, Robert Schuman ủng hộ và đưa ra tuyên bố nổi tiếng vào ngày 9 tháng 5 năm 1950, sau này được coi là ngày sáng lập ra

Liên minh Châu Âu: *“Châu Âu không thể làm mọi việc ngay một lúc hoặc chỉ theo đuổi một kế hoạch duy nhất. Nó sẽ được xây dựng thông qua những thành tựu cụ thể nhằm trước hết tạo ra sự thống nhất thực sự... Chính phủ Pháp đề nghị các ngành sản xuất than và thép của Pháp và Đức sẽ được đặt dưới sự quản lý của một cơ quan chung, trong khuôn khổ này sẽ mở cửa đối với các nước Châu Âu khác...”* [88, tr.12]. Và sau khi Cộng đồng than thép châu Âu hình thành, ông thừa nhận rằng: *“Sự nghiệp than thép của 6 nước cộng đồng than thép đang phát triển thuận lợi, cần làm cho nó tiếp tục phát triển thuận lợi cho đến khi hợp thành Hợp chủng quốc châu Âu mới coi là giành thắng lợi cuối cùng”* [88, tr.12]. Quá trình phát triển thể chế chính trị của Liên minh Châu Âu thông qua các hiệp ước đồng thời là quá trình hội nhập sâu rộng của các nước thành viên.

b. Hiệp ước Pari năm 1951 - Sự hình thành Cộng đồng than thép Châu Âu

Tháng 5 năm 1951, sáu nước bao gồm: Pháp, Đức, Italia, Bỉ, Luxembuog và Hà Lan đã ký Hiệp ước Pari về thành lập Cộng đồng than thép châu Âu (ECSC), theo đó ECSC được thiết lập và tồn tại kéo dài 50 năm (sau đó được thay thế bằng hiệp ước TEU). Hiệp ước ECSC đặt ra mục tiêu không chỉ dừng lại ở một khu vực tự do thương mại mà còn đặt nền tảng cho một thị trường chung với một số mặt hàng chủ đạo trong lĩnh vực sản xuất công nghiệp như: than, than cốc, quặng sắt, thép và phế liệu thép. Điều này nhằm đảm bảo một nguồn cung cấp có trật tự đối với mọi quốc gia thành viên, tạo ra khả năng mở rộng, hiện đại hóa sản xuất một cách hợp lý, cải thiện điều kiện làm việc cũng như cải thiện chất lượng sống cho những người lao động làm việc trong lĩnh vực này.

Hiệp ước ECSC đã hình thành những thiết chế *“liên quốc gia”* nhưng lại có thể thực hiện những chức năng rất quan trọng mang tính chất *“siêu quốc gia”*. Thảm quyền của các thiết chế này được thể hiện trong các lĩnh vực như:

ngăn chặn hoặc xóa bỏ các rào cản như thuế quan nội khối, trợ giá, hay những khoản lệ phí đặc biệt khác; bình ổn giá cả; điều hòa chính sách ngoại thương (ví dụ: không chế mức thuế hải quan tối thiểu và tối đa đối với việc nhập khẩu sắt thép từ nước thứ ba); đặt ra các khoản thuế đối với sản phẩm than, thép để tạo nguồn tài chính cho hoạt động của ECSC.

Hiệp ước ECSC đã thiết lập 4 thể chế cơ bản đầu tiên đó là:

1) *Ủy ban cấp cao*¹ : được thành lập nhằm đảm bảo mọi mục tiêu đặt ra của Hiệp ước phải thực hiện được thông qua các quy định cụ thể. Theo đó, Ủy ban có quyền đưa ra:

- Các *Quyết định* sau khi nhận được sự tán thành của Hội đồng Bộ trưởng - đối với những vấn đề đòi hỏi sự tán thành từ tất cả các nước thành viên.

- Các *Kiến nghị* - đối với những vấn đề mà các quốc gia thành viên có chung mục đích;

- Các *Ý kiến* - không bắt buộc các thành viên phải thực hiện.

Hiệp ước quy định Ủy ban cấp cao có quyền ban hành các quyết định trong những lĩnh vực như: cấm các khoản trợ giá, quyết định cho phép các thỏa thuận giữa các quốc gia thành viên, đưa ra các biện pháp chống lại cản trở từ các nước thành viên, đề cao nghiên cứu khoa học và kiểm soát giá cả trong những điều kiện nhất định. Đồng thời, Ủy ban cấp cao có quyền đặt ra các hình thức phạt đối với những chủ thể không tuân thủ các quyết định của mình.

2) *Hội đồng Bộ trưởng (Council of Ministers)*: Hội đồng được thành lập chủ yếu để giải quyết những “lo ngại” của các nước Bỉ, Hà lan, Luxembua

¹ Tiếng Anh là *High Authority* - kể từ hiệp ước Rome Ủy ban cấp cao đổi thành *European Commission*
- Ủy ban châu Âu

cho rằng Ủy ban cấp cao có quá nhiều quyền lực và cần có một thiết chế khác để các quốc gia có thể điều chỉnh chính sách, nếu không ECSC sẽ bị chi phối bởi liên minh Pháp - Đức. Chính vì vậy, mỗi nước sẽ có một Bộ trưởng đại diện tại Hội đồng. Điều 26 của hiệp ước ECSC ghi rõ: *"Hội đồng sẽ thực hiện quyền lực của mình theo đúng quy định trong Hiệp ước và đặc biệt có nhiệm vụ điều hòa hoạt động giữa Ủy ban cấp cao và các cơ quan tương ứng chịu trách nhiệm về chính sách kinh tế của các nước thành viên"* [100, tr.36]. Cụ thể, hiệp ước trao cho Hội đồng quyền kiểm soát hoạt động của Ủy ban cấp cao trong một số trường hợp, ví dụ: Ủy ban cấp cao phải có sự tán thành của Hội đồng đối với những tuyên bố về tình hình khủng hoảng để có thể mở rộng hạn ngạch sản xuất. Hiệp ước cũng quy định cơ chế ra quyết định của Hội đồng Bộ trưởng sẽ tùy thuộc vào vấn đề giải quyết như: một số vấn đề sẽ đòi hỏi sự đồng thuận, một số khác cần sự nhất trí của đa số 2/3 hoặc chỉ cần quá bán 1/2.

Vì nguyên tắc ra quyết định trong Hội đồng dựa trên cơ chế đồng thuận nên nhiều khi các quốc gia không thống nhất được trong những vấn đề quan trọng, điều này làm cho hoạt động Hội đồng rất yếu kém và gần như không thể đưa ra quyết định được. Thực tế cho thấy, khi gặp các vấn đề quan trọng người ta thường vận dụng nghệ thuật chính trị để đưa ra một cơ chế ra quyết định mà không cần có vai trò trung tâm của Hội đồng (như đã thực hiện vào cuối những năm 70 theo đó Hội đồng hầu như cho phép Ủy ban cấp cao/Ủy ban châu Âu một khả năng độc lập rất cao).

3) *Quốc hội chung (Common Assembly)*: Quốc hội chung ra đời có vai trò làm tăng tính chất dân chủ trong cơ chế ra quyết định của Cộng đồng than và thép, đặc biệt nhằm kiểm soát hoạt động Ủy ban cấp cao nhưng vai trò của Quốc hội chung trong giai đoạn này chưa được đề cao trong Cộng đồng than thép châu Âu. Quyền giám sát đối với các thể chế khác rất mờ nhạt, chỉ có chức năng tham vấn các quyết định của Hội đồng Bộ trưởng. Quốc hội chung

không có thẩm quyền lập pháp mà chỉ có quyền phê duyệt chương trình hoạt động thường niên do Ủy ban cấp cao đệ trình. Chương trình hoạt động thường niên được thông qua với đa số phiếu tuyệt đối của 2/3 số phiếu của Nghị sỹ Quốc hội chung. Tuy nhiên, Quốc hội chung trong giai đoạn này là cơ quan có quyền phê chuẩn (tín nhiệm) các thành viên của Ủy ban cấp cao. Theo quy định hiệp ước ECSC, Nghị sỹ của Quốc hội chung không qua bầu cử mà do Nghị viện các nước thành viên chỉ định và quyền lực của Quốc hội chung rất hạn chế.

4) *Toà án châu Âu (European Court of Justice)*): Tòa án được thành lập nhằm giải quyết những mâu thuẫn giữa các nước thành viên, giữa các thiết chế của Liên minh và giữa các thiết chế của Liên minh với từng quốc gia. Tuy nhiên, tương tự như Quốc hội chung, Tòa án không có nhiều quyền hạn và tương đối tách biệt với các cơ quan khác cho đến năm 1967. Tòa án có thẩm quyền đối với các lĩnh vực thuộc các lĩnh vực thuộc ba Hiệp ước EEC, Euratom và hiệp ước ECSC của cộng đồng.

2.2.2 Cộng đồng châu Âu

a. Hai hiệp ước Rome: hiệp ước EEC và hiệp ước Euratom (1957)

Ngay sau khi hiệp ước ECSC trở thành hiện thực, những người theo chủ trương hội nhập đã đưa ra hai dự án đầy tham vọng là hình thành Cộng đồng quân sự châu Âu – EDC (1952) và Cộng đồng chính trị châu Âu (1953) nhưng hai dự án này đều thất bại. Dự án EDC mặc dù được cả 6 nước sáng lập viên ký kết nhưng đến khi phê chuẩn lại vấp phải sự phản đối của Pháp vì mối lo sợ việc tái vũ trang nước Đức.

Sự thất bại của hai dự án đầy tham vọng này đã làm cho Jean Monnet – Chủ tịch Ủy ban châu Âu đầu tiên từ chức, tạo ra một cú sốc trong toàn bộ thể chế của ECSC. Người kế nhiệm của Jean Monnet đã tiếp tục đưa ra ý tưởng hội nhập dựa trên những thành tựu của ECSC tại Messina – Italia năm 1955 với tuyên bố: “*làm việc vì một châu Âu thống nhất bằng cách hình thành*

những thiết chế chung, ... tạo ra một thị trường chung, không ngừng làm hài hòa các chính sách xã hội” [69, tr.1]. Kết quả là hai hiệp ước Rome đã được ký kết ngày 25 tháng 3 năm 1957, đó là hiệp ước EEC về việc thiết lập Cộng đồng kinh tế châu Âu (EEC) và hiệp ước Cộng đồng năng lượng nguyên tử châu Âu (Euratom). Hai hiệp ước này là kết quả của một loạt những thoả thuận giữa 6 nước thành viên, đặc biệt là giữa hai thành viên lớn nhất là Pháp và Tây Đức. Pháp lo ngại rằng Đức sẽ là nước thu lợi chính khi tiếp tục mở rộng nhiều thị trường trong quá trình thực hiện Liên minh thuế quan chung vì vậy Pháp phải tìm kiếm các nguồn lợi khác. Pháp yêu cầu đưa một số quy định vào hiệp ước như bảo hộ nông nghiệp vì nông dân Pháp có truyền thống được bảo vệ tốt khỏi sự cạnh tranh nước ngoài và khoảng 1/5 dân số Pháp vẫn sống nhờ vào đồng ruộng, và thành lập Cộng đồng năng lượng nguyên tử để giúp đảm bảo khả năng độc lập cho Pháp trong vấn đề năng lượng; xây dựng các mối quan hệ ưu tiên với các lãnh thổ thuộc Pháp ở hải ngoại. Hai hiệp ước này có những thay đổi căn bản nhằm thúc đẩy quá trình hội nhập ngày càng có chiều sâu của EU, cụ thể:

(1) Đối với hiệp ước EEC: Điều 2 hiệp ước EEC đặt ra những mục tiêu rất rộng lớn: "Cộng đồng có nhiệm vụ thiết lập một thị trường chung và dần dần xây dựng một chính sách kinh tế chung thúc đẩy sự phát triển kinh tế hài hòa trong toàn bộ Cộng đồng; tăng cường ổn định, nâng cao mức sống, thúc đẩy quan hệ gắn bó giữa các quốc gia thành viên" [101, tr.6]. Nhiều điều khoản khác của Hiệp ước cụ thể hóa mục tiêu này để định hướng cho việc hoạch định các chính sách trong thời hạn 12 năm hoàn thành việc tạo ra một thị trường chung, bao gồm: (a) Xóa bỏ toàn bộ hệ thống thuế quan và hạn ngạch đối với thương mại nội khối, biến Cộng đồng thành một khu vực thương mại tự do; (b) Thiết lập hệ thống Thuế quan chung (CET). Điều này nghĩa là mọi hàng hóa thâm nhập vào Cộng đồng sẽ được thực hiện theo khung pháp lý chung và không có quốc gia thành viên nào giành được lợi thế cạnh tranh bằng cách cắt giảm thuế đối với những loại nguyên liệu thô quan

trọng. CET không chỉ làm cho Cộng đồng trở thành một khu vực tự do thương mại mà thực sự trở thành một Liên minh thuế quan. Điều này tạo tiền đề cho việc hình thành một chính sách Thương mại chung (CCP); (c) Nghiêm cấm các biện pháp bóp méo chính sách và loại trừ cạnh tranh không lành mạnh giữa các quốc gia thành viên; (d) Đưa ra một số biện pháp thúc đẩy lưu chuyển tự do hàng hóa giữa các nước thành viên và cả việc lưu thông tự do về nhân lực, dịch vụ và vốn.

(2) Hiệp ước Euratom: Hiệp ước này điều chỉnh các chính sách liên quan trong lĩnh vực năng lượng nguyên tử như thúc đẩy nghiên cứu; phổ biến các nội dung về thông tin, sức khỏe và an toàn hạt nhân, cung cấp và điều tiết thị trường hạt nhân chung. Tuy nhiên, sự khác biệt về quan điểm giữa các quốc gia thành viên trong những vấn đề then chốt đã làm ảnh hưởng tới hiệu lực của rất nhiều điều khoản trong hiệp ước. Các bất đồng chỉ được làm giảm nhẹ bằng cách đưa ra những trường hợp ngoại lệ. Ví dụ, điều 52 của hiệp ước quy định: một cơ quan sẽ được thiết lập và có độc quyền trong việc xây dựng các hợp đồng liên quan tới việc cung cấp các loại quặng, vật liệu quý hiếm hoặc những vật liệu chế tạo tên lửa đặc biệt cả trong lẫn ngoài phạm vi Cộng đồng, nhưng điều 66 lại đặt ra một tình huống trong đó các quốc gia có thể tự mua vật liệu từ bên ngoài Cộng đồng nếu được sự chấp nhận của Ủy ban châu Âu. Tương tự như vậy, rất nhiều điều khoản nhằm mục đích chia sẻ thông tin tri thức cũng như kỹ thuật đều bị làm giảm hiệu lực vì tồn tại những điều khoản cho phép giữ bí mật khi những thông tin đó có liên quan tới an ninh quốc gia (đây là đòi hỏi kiên quyết từ phía Pháp).

Cùng với các vấn đề chính sách, vấn đề thể chế cũng được đề cập trong cả hai hiệp ước. Mặc dù mô hình các thiết chế tồn tại từ Hiệp ước ECSC không thay đổi nhưng có một số điều chỉnh mới làm cho các thiết chế bớt đi tính siêu quốc gia và mang tính chất liên quốc gia nhiều hơn. Cả hai hiệp ước

EEC và Euratom đều có bốn thiết chế tương tự các thiết chế của hiệp ước ECSC:

(1) *Ủy ban châu Âu*: Hiệp ước đã đổi tên Ủy ban cấp cao thành Ủy ban châu Âu. Ủy ban là cơ quan hoạch định chính sách cơ bản; có quyền chủ động trong việc ra quyết định và có trách nhiệm nhất định trong việc thực hiện chính sách. Tuy nhiên, Ủy ban châu Âu có ít quyền lực hơn so với Ủy ban cấp cao trước đó trong việc đưa ra các quyết định áp đặt đối với các quốc gia thành viên;

(2) *Hội đồng Bộ trưởng*: Thẩm quyền của Hội đồng Bộ trưởng nhiều hơn so với cơ quan tương ứng theo hiệp ước ECSC và trở thành một thiết chế ra quyết định quan trọng. Hội đồng có thể đưa ra quyết định theo nguyên tắc đồng thuận hoặc theo QMV hoặc đa số đơn giản tùy theo lĩnh vực;

(3) *Quốc hội*: Bên cạnh vai trò tư vấn, cơ quan này đã có một số quyền lực giám sát nhất định. Ban đầu, thành viên của nó được dự định do Nghị viện của các nước thành viên ủy quyền nhưng sau một loạt thoả thuận, các bên đã nhất trí rằng các nghị sỹ Quốc hội sẽ được bầu "*bằng chế độ đầu phiếu phổ thông với một thủ tục bầu cử thống nhất trong mọi quốc gia thành viên*".

(4) *Toà án Châu Âu*: Thẩm quyền của Toà án Châu Âu đã được thay đổi với nhiệm vụ đảm bảo “trong việc giải thích và áp dụng các điều khoản của hiệp ước, các quy định luật pháp phải được giám sát” [100, tr.73].

b. Đạo luật châu Âu đơn nhất (SEA - 1986) - sự biến đổi căn bản cộng đồng châu Âu để hội nhập thành Liên minh châu Âu

Phần chính sách quan trọng nhất trong khuôn khổ chính sách Cộng đồng châu Âu là xây dựng "thị trường chung", "thị trường nội khối" hay "thị trường châu Âu đơn nhất - SEM". Các chính sách được đưa ra trong khuôn khổ thị trường chung được thiết kế nhằm thúc đẩy tự do lưu chuyển hàng hóa, dịch vụ, vốn và nhân lực giữa các nước thành viên, qua đó cho phép EEC thực

hiện chính sách kinh tế và thương mại chung đối với các nước thứ ba. Nhằm hoàn thiện và nâng cao sức hội nhập kinh tế của các nước thành viên, cuộc họp Hội đồng châu Âu tại Milan (1985) đã nhất trí nâng cao hiệu quả của chương trình SEM bằng cách điều chỉnh *Thủ tục ra quyết định* của Cộng đồng. Cuộc họp này cũng nhất trí có cuộc họp liên chính phủ (IGC) để thảo luận và chuẩn bị cho hoạt động cải cách hiệp ước. Tại cuộc họp thượng đỉnh ở Luxembourg, lãnh đạo các quốc gia thành viên đã nhất trí thông qua đạo luật Châu Âu thống nhất (SEA) và SEA được ký chính thức vào tháng giêng năm 1986 với một mục tiêu đặc biệt quan trọng đó là EEC phải hoàn thiện thị trường nội khối vào trước năm 1992.

Hiệp ước SEA chứa đựng một loạt cải cách mới, trong đó quan trọng nhất là:

- Nhằm hoàn thiện thị trường nội khối vào trước năm 1992 là mục tiêu được đưa vào nội dung của hiệp ước EEC. Một chương trình cụ thể nhằm hoàn thiện thị trường nội khối đã được nhất trí tại hội nghị thượng đỉnh Milan theo đó cho phép áp dụng QMV* đối với hầu hết các quyết định trong các vấn đề thị trường nội khối.

- Nhiều lĩnh vực chính sách mới như: môi trường, nghiên cứu và phát triển công nghệ, sự gắn kết kinh tế và xã hội được chính thức đưa vào hiệp ước EEC, bởi vậy thẩm quyền ra quyết định của các thể chế EU trong các lĩnh vực này cũng được nâng cao.

* QMV được hiểu là phương thức bỏ phiếu theo đa số ở Hội đồng Bộ trưởng châu Âu trong một số lĩnh vực nhất định. Tức Luật pháp của Liên minh châu Âu sẽ thông qua ở Hội đồng Bộ trưởng sau khi có sự tham vấn của Nghị viện trong một số lĩnh vực mà các Hiệp ước cho phép bỏ phiếu thông qua mà không cần sự đồng thuận của tất cả các nước thành viên EU (các hiệp ước Maastricht, Amsterdam, Nice, Hiệp ước hiến pháp châu Âu cho phép Nghị viện đồng quyết định với Hội đồng Bộ trưởng những lĩnh vực được thông qua theo phương thức QMV. Những lĩnh vực theo phương thức QMV ngày càng được mở rộng dần theo các Hiệp ước)

- Một thủ tục lập pháp mới là thủ tục Hợp tác được thiết lập với mục đích tăng cường hiệu quả của việc ra quyết định của Hội đồng Bộ trưởng đồng thời tăng (mặc dù không nhiều) quyền lực cho Nghị viện châu Âu. Liên quan tới mục đích thứ nhất, khả năng áp dụng QMV của Hội đồng Bộ trưởng sẽ được mở rộng đối với hầu hết các quyết định là đối tượng của thủ tục này. Mặt khác, việc xem xét các dự án luật từ Thủ tục Tham vấn với một lần đọc (khi Nghị viện xem xét) bằng thủ tục hợp tác với hai lần đọc. Các vấn đề nằm trong đối tượng được áp dụng thủ tục lập pháp mới chủ yếu là các biện pháp *"có mục tiêu thiết lập hoặc thực hiện chức năng của thị trường nội khối"* [91, tr.5]*

- Vai trò của Nghị viện và ảnh hưởng của nó đối với cộng đồng được tăng cường bằng một thủ tục mới là "Thủ tục phê chuẩn". Theo thủ tục này, sự chuẩn y của Nghị viện - thể hiện bởi sự nhất trí của đa số tuyệt đối trong Nghị viện - sẽ là yêu cầu bắt buộc đối với vấn đề gia nhập cộng đồng của các quốc gia thành viên mới hoặc các hiệp ước liên kết giữa Cộng đồng với các nước khác.

- Vấn đề hợp tác chính trị châu Âu (EPC) - sau này gọi là hợp tác chính sách ngoại giao, cũng được tăng cường kể từ đầu những năm 70 nhưng vẫn nằm ngoài khuôn khổ của Hiệp ước thì nay bước đầu có được những cơ sở pháp lý nhất định.

- Các cuộc họp giữa những người đứng đầu chính phủ trong khuôn khổ Hội đồng châu Âu bắt đầu từ 1975 đã được ghi nhận giá trị về mặt pháp lý tuy chưa nằm trong quy định của Hiệp ước.

- Tòa án châu Âu ngày càng trở nên quá tải dẫn tới hiệp ước quyết định thành lập thêm toà án mới là Tòa sơ thẩm (Court of First Instance).

* Nội dung của Điều 6 của SEA điều chỉnh phạm vi áp dụng của điều 100a của EEC Treaty

Nhìn chung, những cải cách thể chế quy định trong hiệp ước SEA là một bước tiến lớn trong tiến trình hội nhập châu Âu. Hiệp ước tăng cường cơ sở pháp lý cho các thể chế EU trong việc thực hiện hoàn thiện thị trường nội khối trong thời hạn nhất định. Mặt khác, hiệp ước củng cố sức mạnh cho hệ thống thiết chế của Cộng đồng, đặc biệt đề cao việc mở rộng khả năng ra quyết định bằng QMV trong Hội đồng Bộ trưởng cũng như tăng quyền lập pháp của Nghị viện.

2.2.3 Liên minh châu Âu

a. Bối cảnh ra đời của Hiệp ước về Liên minh châu Âu năm 1992 (còn gọi là TEU hay Hiệp ước Maastricht)

Trong nửa sau của thập kỷ 80 của thế kỷ XX, một loạt các yếu tố tác động làm cho các nhà lãnh đạo của các nước thành viên nhận thấy cần thiết phải có những bước tiến tiếp theo của quá trình hội nhập. Điều đó xuất phát từ các nguyên nhân chủ yếu sau đây:

Thứ nhất, nhiều quốc gia thành viên nhận ra rằng SEM chỉ có thể phát huy hết lợi thế nếu nó được chuyển thành Liên minh kinh tế tiền tệ (EMU) và hình thành một đồng tiền chung để loại trừ những méo mó thương mại khi phải chuyển đổi giữa các loại tiền tệ. Đồng tiền chung còn tạo điều kiện ổn định và loại bỏ chi phí chuyển đổi tiền tệ.

Thứ hai, người ta ngày càng thừa nhận sự cần thiết phải quan tâm đến "không gian xã hội" (social dimension) để làm dịu đi một số "vấn đề" của thị trường tự do.

Thứ ba, xoá bỏ những rào cản liên quan đến thị trường nội khối đồng thời cải cách cơ chế quản lý ở cấp Cộng đồng nhằm đối phó với những vấn đề như tội phạm xuyên quốc gia, vận chuyển ma túy, khủng bố quốc tế và di dân (nguy cơ của một cuộc di cư lớn từ Đông Âu và Bắc Phi sang Tây Âu).

Thứ tư, vấn đề khủng hoảng dân chủ. Đây là vấn đề đang ngày càng thu hút sự quan tâm của cả chính quyền lẫn công chúng các nước thành viên khi mà các thiết chế của Cộng đồng ngày càng mở rộng quyền hoạch định chính sách xuyên biên giới đối với rất nhiều lĩnh vực, nhưng dưới góc độ chính trị cơ chế ra quyết định này lại không được hình thành theo cơ chế dân chủ (truyền thống).

Thứ năm, sự sụp đổ của chủ nghĩa cộng sản ở Trung và Đông Âu từ 1989 dẫn tới sự xuất hiện những quốc gia dân chủ mới cùng với những nền kinh tế dựa theo mô hình thị trường làm cho Cộng đồng phải đối mặt với những vấn đề không chỉ của Tây Âu mà của cả châu Âu. Đối với nhận thức của nhiều người, Cộng đồng cần phải tự củng cố để có thể đối phó được những thách thức của một châu Âu đang chuyển đổi nhanh chóng.

Thứ sáu, nước Đức thống nhất vào năm 1990 càng làm tăng thêm sức mạnh của nước Đức trong Cộng đồng Châu Âu và cũng làm cho nhiều người thấy rằng cần phải thúc đẩy sự hội nhập thêm nữa để đảm bảo có một nước Đức của châu Âu chứ không phải là một châu Âu của Đức.

Thứ bảy, Liên xô tan rã vào năm 1991 kéo theo sự không ổn định trên diện rộng, điều này cũng đặt ra câu hỏi về định hướng chính sách của Cộng đồng cũng như cải thiện năng lực của các thiết chế của Cộng đồng Châu Âu trong bối cảnh quốc tế mới.

Cuối cùng, sự kết thúc chiến tranh lạnh cũng đồng nghĩa với sự biến mất của một loạt các vấn đề trong chính sách đối ngoại và quốc phòng của Tây Âu trong suốt hơn 40 năm. Vấn đề tất yếu nảy sinh là sự chuẩn bị cho kỷ nguyên mới và đó cũng là thời điểm để Cộng đồng hình thành, đẩy mạnh vai trò cũng như cơ cấu của chính sách đối ngoại và an ninh của mình. Điều này cũng dẫn tới các nước cần phải có những cải cách quan trọng đáp ứng bối cảnh quốc tế mới.

Những yếu tố trên đã thúc đẩy ra đời của hiệp ước Maastricht và hiệp ước này chính thức sử dụng khái niệm Liên minh Châu Âu viết tắt là EU.

b. Những nội dung chính của hiệp ước về Liên minh châu Âu

Hiệp ước đã xây dựng mô hình tổ chức EU hoàn toàn mới dựa trên 3 trụ cột:

1) Trụ cột thứ nhất: Cộng đồng châu Âu (EC)

Thứ nhất, những nội dung chính của EMU cũng như lịch trình thực hiện đều được nêu ra một cách cụ thể. EMU có nhiệm vụ đặt ra một tỉ giá hối đoái cố định nhằm dẫn tới việc ra đời một đồng tiền duy nhất, đồng thời thiết lập một Ngân hàng trung ương châu Âu hoạt động trong khuôn khổ của Hệ thống các ngân hàng trung ương châu Âu (ESCB). Mục đích chính của ESCB là duy trì sự ổn định giá cả. Trong EMU, các quốc gia thành viên sẽ phải xem xét chính sách kinh tế của mình như là một vấn đề được quan tâm chung và phải có sự phối hợp chính sách trong Hội đồng Bộ trưởng.

Thứ hai, một số lĩnh vực chính sách trước đây chưa nằm trong phạm vi kiểm soát của Cộng đồng hoặc nếu có cũng chưa có cơ sở pháp lý chính thức ở cấp Hiệp ước đã được đưa vào TEC. Ví dụ, Hiệp ước đã có hẳn một chương khẳng định cam kết của Cộng đồng sẽ giúp đỡ các nước đang phát triển và thực hiện bằng cách đưa ra các Chương trình hàng năm hoặc nhiều năm. Ngoài chính sách phát triển kinh tế, các chính sách khác mới được đưa vào TEC dưới dạng “thử nghiệm”, trong đó trách nhiệm của Cộng đồng rất hạn chế, bao gồm: giáo dục, y tế cộng đồng, bảo vệ người tiêu dùng, cạnh tranh và mạng lưới sản xuất công nghiệp xuyên châu Âu.

Thứ ba, thẩm quyền trong một số lĩnh vực chính sách được nêu trong SEA cũng được phát triển thêm, đặc biệt trong lĩnh vực nghiên cứu và phát triển công nghệ, môi trường, gắn kết kinh tế và xã hội. Để tăng cường gắn kết kinh tế xã hội, một quỹ mới được hình thành - Quỹ gắn kết (Cohesion Fund)

có nhiệm vụ giúp đỡ tài chính cho các chương trình bảo vệ môi trường và cơ sở hạ tầng giao thông xuyên châu Âu.

Thứ tư, một lĩnh vực chính sách gặp rất nhiều khó khăn trong quá trình đàm phán là chính sách xã hội. Mười một thành viên nhất trí xây dựng một nền tảng pháp lý vững chắc ở cấp Hiệp ước cho một bản Hiến chương Xã hội nhưng nước Anh lại muốn giữ nguyên những cam kết của Cộng đồng trong lĩnh vực này bằng cách hoặc chỉ rõ lĩnh vực chính sách mà Cộng đồng muốn phát triển hoặc sử dụng quyết định đòi hỏi đồng thuận hoặc tăng các điều kiện tình huống nếu muốn áp dụng phương pháp quyết định bằng QMV. Khi các cuộc tranh luận gay gắt làm cho Hiệp ước Maastricht gần như sụp đổ thì một giải pháp được đưa ra là 11 quốc gia ký kết một Nghị định thư riêng về vấn đề chính sách xã hội.

2) Trụ cột thứ hai: Chính sách đối ngoại và an ninh chung (CFSP)

Các điều khoản của TEU đã củng cố thêm rất nhiều mục tiêu mà SEA đặt ra trước đó: các quốc gia "sẽ cố gắng cùng nhau xây dựng và thực hiện một chính sách đối ngoại cho châu Âu" [91, tr.13] bằng cách quy định cụ thể EU và thành viên của nó "sẽ xác định và thực hiện một chính sách đối ngoại và an ninh chung ... bao trùm lên mọi lĩnh vực của chính sách đối ngoại và an ninh" [107, tr.7] và bằng cách cụ thể hóa rằng Chính sách chung "sẽ bao gồm mọi vấn đề có liên quan tới an ninh của Liên minh, bao gồm cả việc hình thành một chính sách quốc phòng chung, điều đó có thể dẫn đến một nền quốc phòng chung"[107, tr.8] .

Mặc dù mục đích của CFSP mới chỉ được xác định bằng những thuật ngữ chung chung: "nhằm bảo vệ những giá trị chung, lợi ích cơ bản và sự độc lập của Liên minh", "nhằm phát triển và củng cố nền dân chủ và nhà nước pháp quyền, đề cao quyền con người và những quyền tự do cơ bản" [107, tr.7], nhưng trên cơ sở đó, Hiệp ước quy định Ủy ban châu Âu có quyền xây dựng khung chính sách thực hiện CFSP, đó là:

- Các quốc gia thành viên phải phối hợp đồng bộ trong bất kỳ chính sách đối ngoại và an ninh nào có lợi ích chung. Khi cần thiết, Hội đồng châu Âu, trên cơ sở đồng thuận sẽ đưa ra quan điểm chung và các quốc gia thành viên phải đảm bảo các chính sách của mình phù hợp với những quan điểm chung đó. Dựa trên cơ sở những hướng dẫn chung, Hội đồng châu Âu sẽ quyết định vấn đề nào sẽ là đối tượng của một hành động chung.

- Khi Hội đồng quyết định đưa ra hành động chung, hoặc tại bất kỳ một giai đoạn nào của quá trình thực hiện hành động chung, Hội đồng có quyền đưa ra các biện pháp thực hiện cụ thể thông qua thủ tục QMV.

- Liên minh Tây Âu (WEU) - *“một bộ phận hợp thành trong sự phát triển của Liên minh”* - được yêu cầu *“soạn thảo và thực hiện các quyết định và hành động của Liên minh liên quan đến vấn đề quốc phòng. Hội đồng châu Âu, khi đạt được nhất trí với các thiết chế khác của WEU, sẽ thông qua những phương án khả thi cần thiết”* [107, tr. 8]. Trong Tuyên bố kèm theo bản hiệp ước, các thành viên Cộng đồng trong WEU tuyên bố rằng WEU *“sẽ được phát triển như là một thành tố quân sự của Liên minh Châu Âu và được sử dụng như một phương tiện nhằm tăng sức mạnh của cột trụ Châu Âu trong Liên minh Đại tây dương”* [108, tr.102].

Trụ cột thứ hai này đã đưa ra hai yếu tố quan trọng mới cho quá trình hội nhập Tây Âu. Thứ nhất, chính sách đối ngoại tuy vẫn mang nặng tính chất liên chính phủ nhưng có rất nhiều tiềm năng trở thành đối tượng có thể áp dụng QMV. Thứ hai, vấn đề quốc phòng lần đầu tiên chính thức xuất hiện trong chương trình nghị sự của các chính sách cho dù mới chỉ ở mức tranh luận.

3) Trụ cột thứ ba: Hợp tác trong lĩnh vực Tư pháp và Nội vụ (JHA)

Các quốc gia thành viên đã thừa nhận những lợi ích chung trong các lĩnh vực sau: chính sách tỵ nạn; quản lý, kiểm soát việc qua lại biên giới với bên ngoài Cộng đồng; chính sách nhập cư và quyền cư trú của công dân các nước

thứ ba; đấu tranh chống ma túy, chống lừa đảo quốc tế; hợp tác tư pháp trong lĩnh vực dân sự; hợp tác tư pháp trong lĩnh vực tội phạm; hợp tác hải quan và cảnh sát chống khủng bố, buôn bán ma túy và những loại tội phạm nguy hiểm khác thông qua tổ chức cảnh sát Europol. Bất kỳ một biện pháp nào có liên quan đến những vấn đề này đều phải tuân thủ Công ước châu Âu về quyền con người.

Như vậy, những lĩnh vực liên quan đến trụ cột tư pháp và nội vụ Hội đồng có thể thông qua *Quan điểm chung*, đề xuất mô hình phối hợp hợp lý trên cơ sở áp dụng cơ chế ra quyết định đồng thuận; Thông qua những biện pháp thực hiện chung theo nguyên tắc đồng thuận hoặc trong một số trường hợp có thể thông qua bằng biểu quyết đa số.

Cũng như cột trụ CFSP, ý nghĩa của quy định trong JHA là góp phần thúc đẩy tiến trình hội nhập sâu rộng của châu Âu. Ở góc độ chính sách, một cơ sở pháp lý đã được đưa ra cho hoạt động hợp tác trong các lĩnh vực mà trước đây chỉ được giải quyết ở cấp quốc gia hoặc chỉ là đối tượng của một sự hợp tác lỏng lẻo không chính thức giữa các quốc gia thành viên. Nhìn ở góc độ thể chế, mặc dù cơ chế liên chính phủ vẫn tiếp tục giữ vị trí chủ đạo nhưng một số yếu tố của cơ chế siêu quốc gia đã xuất hiện như cho phép áp dụng cơ chế ra quyết định biểu quyết đa số trong một số lĩnh vực chính sách nhất định. Đặc biệt còn có một yếu tố nổi bật là điều khoản của TEC về vấn đề Visa chung và cho phép áp dụng chế độ QMV để giải quyết vấn đề này kể từ năm 1996.

Những thay đổi căn bản về thể chế theo quy định của hiệp ước Liên minh châu Âu (Maastricht)

Gắn liền với những thay đổi chính sách (như đã nêu ở phần trước), các thiết chế của Cộng đồng được điều chỉnh nhằm cải thiện tính hiệu quả và tính dân chủ trong cấu trúc bộ máy cũng như quá trình ra quyết định. Những thay

đôi căn bản gắn liền với việc hình thành mô hình tổ chức EU dựa trên ba cột trụ (pillar) bao gồm:

Thứ nhất, một thủ tục lập pháp mới được hình thành - Thủ tục đồng quyết định. Thủ tục này có tác dụng mở rộng Thủ tục hợp tác được thiết lập trong hiệp ước SEA bằng cách - nếu Hội đồng Bộ trưởng và Nghị viện không thể nhất trí với nhau sau lần đọc thứ hai - cho phép triệu tập một Ủy ban hòa giải để giúp cả Hội đồng Bộ trưởng lẫn Nghị viện có một lần đọc thứ ba. Khác với thủ tục hợp tác - cho phép Hội đồng Bộ trưởng “phớt lờ” quan điểm của Nghị viện - thủ tục đồng quyết định lần đầu tiên đã cho phép Nghị viện có quyền phủ quyết một dự án luật khi nó không được nhất trí.

Thứ hai, một số chính sách áp dụng thủ tục hợp tác được xem xét chuyển sang phạm vi áp dụng thủ tục đồng quyết định và một số lĩnh vực chính sách trước thuộc Thủ tục tham vấn (chỉ cho phép một lần đọc) được chuyển sang thủ tục này.

Thứ ba, phạm vi của Thủ tục phê chuẩn - đòi hỏi sự nhất trí của nghị viện đối với một số hoạt động nhất định của EC - cũng được mở rộng.

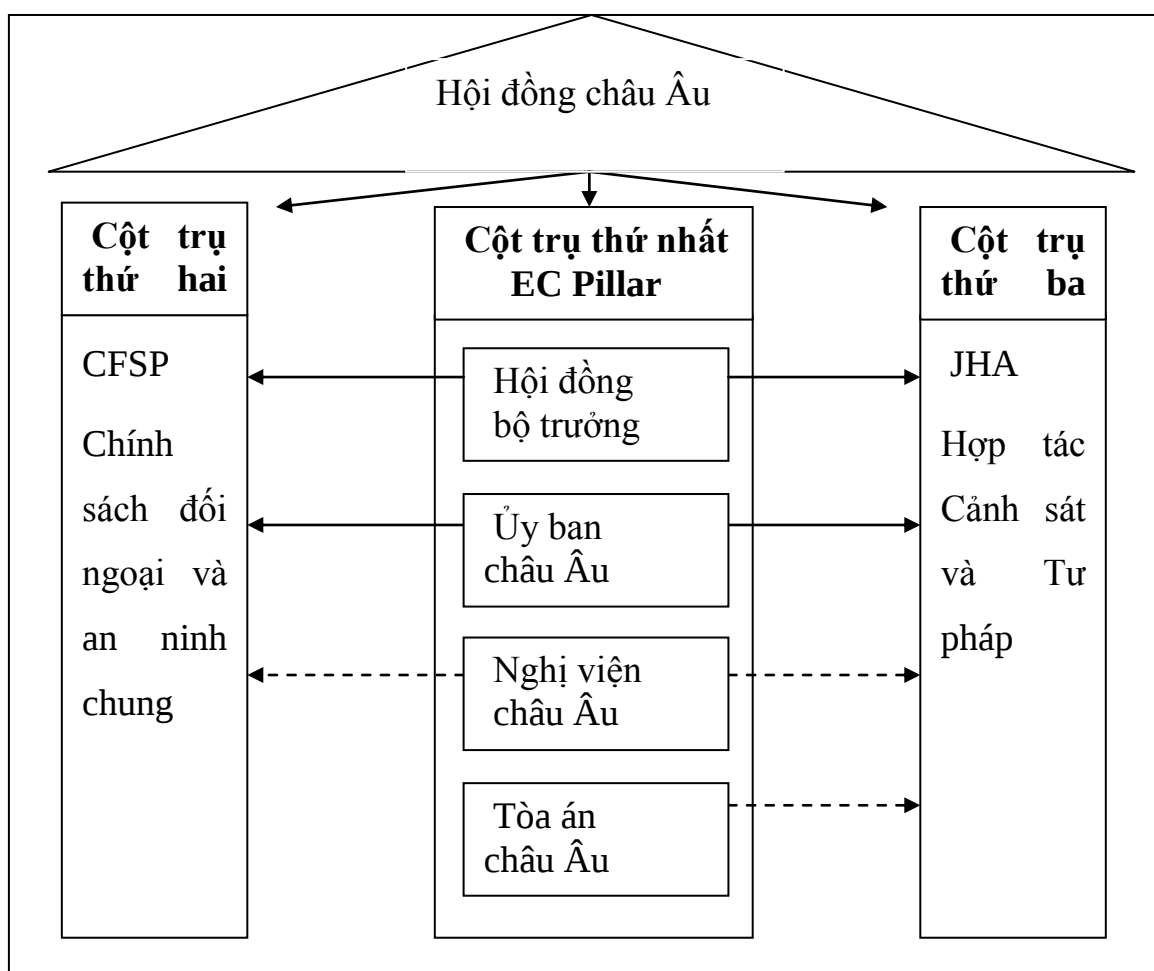
Thứ tư, từ năm 1995 nhiệm kỳ của các vị Cao ủy sẽ được kéo dài từ 4 thành 5 năm nhằm tạo ra nhiệm kỳ của Ủy ban châu Âu phù hợp với nhiệm kỳ của Nghị viện châu Âu. Các chính phủ thành viên thống nhất chỉ định người sẽ được bổ nhiệm vào chức vụ Chủ tịch Ủy ban châu Âu sau khi đã tham vấn Nghị viện. Các thành viên khác của Ủy ban sẽ do từng quốc gia thành viên chỉ định theo một thủ tục đã định và phải tham vấn Chủ tịch Ủy ban trước khi được chỉ định chính thức bởi Chính phủ quốc gia thành viên.

Thứ năm, Ủy ban Khu vực được thiết lập nhằm tư vấn cho Hội đồng và Ủy ban Châu Âu trong các lĩnh vực quan trọng về khu vực. Ủy ban này có quy mô và cách thức phân bổ đại diện của các quốc gia thành viên tương tự như Ủy ban Kinh tế và Xã hội, tuy nhiên thành viên của nó lại có nhiệm vụ đại diện cho chính quyền địa phương và khu vực.

Thứ sáu, Tòa án châu Âu (ECJ) được trao thêm quyền đặt ra các biện pháp trừng phạt đối với quốc gia thành viên không chịu tuân thủ những phán xét của nó hoặc không thực hiện đúng luật pháp của Cộng đồng.

Thứ bảy, Nghị viện châu Âu (EP) có quyền chỉ định Thanh tra Nghị viện tiếp nhận khiếu nại của công dân về việc quản lý yếu kém trong hoạt động của các thiết chế của Cộng đồng ngoại trừ hoạt động của Tòa án châu Âu và Tòa án sơ thẩm.

Hình 2.1 Cơ cấu thể chế của Liên minh châu Âu



2.2.4 Liên minh châu Âu sau hiệp ước Maastricht và trước hiệp ước Lisbon

Sau hiệp ước Maastricht thành lập Liên minh châu Âu với ba cột trụ, có hai hiệp ước khác cũng đã được ký kết, cụ thể là:

- Hiệp ước Amsterdam được ký tại Hà Lan vào tháng 10 năm 1997. Hiệp ước này sửa đổi, bổ sung hiệp ước TEU cho phép tăng cường chú trọng hơn nữa tới quyền con người bên trong EU nhằm tạo lập một khu vực tự do, an ninh và công lý, nhờ đó tăng cường hiệu lực, hiệu quả của các công cụ quản lý, điều hành liên quan tới lĩnh vực chính sách đối ngoại. Tuy nhiên những bước tiến mà hiệp ước này tạo ra còn rất hạn chế do chưa có được sự đồng thuận trong các vấn đề đổi mới cơ chế để tạo được sự hợp tác chặt chẽ hơn và có được các phương tiện hành động hữu hiệu.

- Hiệp ước Nice được ký kết năm 2001 đã khắc phục được phần nào những vấn đề còn tồn tại của hiệp ước Amsterdam. Hiệp ước này đã tạo được cơ sở để mở rộng EU do đã xác định được các vị thế cho số các thành viên mới trong các thiết chế của EU nhưng rút cuộc vẫn không giải quyết được vấn đề làm sao mở rộng mà không làm tổn thất tính hiệu lực của tổ chức này. Về cơ bản hiệp ước Nice không tập trung xử lý các vấn đề tương lai của EU mà chỉ giải quyết thỏa mãn lợi ích cục bộ của những nhóm thiểu số thành viên.

Có thể nhận thấy rằng cả hai hiệp ước Amsterdam và Nice đều không làm thay đổi cấu trúc thể chế, pháp lý của EU, chúng chỉ tập trung giải quyết một số những vấn đề cục bộ và không có tính đồng bộ. Do vậy, hai hiệp ước này không được xem là những điểm mốc lịch sử trong quá trình phát triển các thể chế của Liên minh châu Âu. Phải đến hiệp ước thiết lập Hiến pháp châu Âu năm 2004 và hiệp ước Lisbon năm 2007 thì các vấn đề về thể chế của Liên minh mới được giải quyết một cách tương đối triệt để. Tuy nhiên các hiệp ước này sẽ được nghiên cứu, phân tích và bình luận cụ thể ở chương ba của luận án.

2.3 Đặc điểm các thể chế chính trị của Liên minh châu Âu

2.3.1 Khái niệm về thể chế, thể chế chính trị

a. Khái niệm về thể chế

Từ “thể chế” có gốc chữ La tinh là “Institutio”, trong tiếng Anh và tiếng Pháp có thể đọc khác nhau nhưng đều viết giống nhau là “Institution”. Đây một thuật ngữ có nội hàm rộng, phức tạp và trong nhiều trường hợp không hoàn toàn đồng nhất tùy từng lĩnh vực nghiên cứu, tùy theo quan điểm tiếp cận của các nhà khoa học. Có thể dẫn chứng sau đây một vài quan điểm của các học giả cả hiện đại và cận hiện đại.

Theo Peter Hall “thể chế là những quy định chính thức, là sự tuân thủ các thủ tục và sự vận hành đúng tiêu chuẩn ... tất cả chúng tạo nên mối quan hệ giữa các cá nhân trong các tổ chức khác nhau của nền chính trị và kinh tế” [76, tr.7].

Hoặc theo Asbjorn Sonne Norgaard “thể chế là những thoả thuận pháp lý, quy trình, thủ tục, hiệp ước, luật pháp và các dạng tổ chức mà tất cả chúng hình thành và thể hiện mối quan hệ tương tác giữa con người”[31, tr.31-57].

Đối với Thorstein Veblen, thể chế được hiểu là tính qui chuẩn của hành vi hoặc các quy tắc xác định hành vi trong những tình huống cụ thể, được các thành viên của một nhóm xã hội chấp nhận về cơ bản và tuân thủ các quy tắc, đó là do bản thân tự kiểm soát hoặc do quyền lực bên ngoài khống chế [7, tr.12]

Quan điểm của North, thể chế là những luật lệ được hình thành trong đời sống xã hội, hay đúng hơn là những luật lệ do con người tạo ra để xác định và điều tiết các quan hệ của con người, đồng thời ông cũng xác định thể chế là sự ràng buộc do con người tạo ra nhằm cấu trúc các mối quan hệ tương tác về chính trị, kinh tế và xã hội. Thể chế bao gồm những ràng buộc phi chính thức - điều thừa nhận, cấm đoán theo phong tục, tập quán truyền thống và đạo lý; và những quy tắc chính thức - Hiến pháp, luật, quyền sở hữu và hiệu lực thực thi của chúng.[7, tr. 13].

Khi thuật ngữ “thể chế” du nhập vào Việt Nam, tính phức tạp và đa nghĩa của nó cũng được thể hiện trên sách báo khoa học của Việt Nam.

Theo Từ điển tiếng Việt của Viện Ngôn ngữ học thì *thể chế* và *thiết chế* có cùng nghĩa là: “Những quy định, luật lệ của một chế độ xã hội, buộc mọi người phải tuân theo” [28, tr 932- 942]. Theo Từ điển hành chính công Anh-Việt của Nguyễn Minh Y do Nhà xuất bản Thống kê xuất bản năm 2002 thì *thể chế* và *thiết chế* cũng có chung một nghĩa.

Theo một số nhà khoa học chính trị và pháp lý thì thuật ngữ *thể chế* có thể hiểu theo 2 nghĩa:

Thứ nhất, *thể chế* và *thiết chế* là đồng nhất, đó là những quy định, luật lệ của một cấu trúc xã hội buộc mọi người phải tuân theo, đồng thời chúng cũng là các bộ phận cấu thành của cấu trúc xã hội đó.

Thứ hai, *Thể chế* và *thiết chế* là hai dạng thức biểu hiện khác nhau của cùng một cấu trúc xã hội. *Thể chế* là những quy định, luật lệ, giá trị, phản ánh mặt tinh thần của cấu trúc xã hội, còn *thiết chế* là những bộ phận cấu thành của cấu trúc xã hội, phản ánh mặt vật chất của cấu trúc đó [12, tr.8].

Có thể thấy, có nhiều nội hàm khác nhau trong khái niệm về *thể chế*. Sự khác biệt này đã, đang và sẽ vẫn còn tồn tại trong khoa học khó có thể xóa bỏ được. Tuy nhiên, điều đó không quá quan trọng, để sử dụng khái niệm này trong nghiên cứu hay đề cập tới vấn đề nào đó, chỉ cần nêu rõ quan điểm tiếp cận thuật ngữ này như thế nào là các vấn đề liên quan sẽ trở nên logic, chặt chẽ.

Trong luận án này chúng tôi quan niệm khái niệm *thể chế* và *thiết chế* là một, và khái niệm *thể chế* được hiểu các cơ cấu tổ chức gắn liền với các quy định, luật lệ liên quan trực tiếp tới nguyên tắc tổ chức, hoạt động của chúng.

b. Khái niệm thể chế chính trị

Cũng giống như khái niệm “*thể chế*”, khái niệm “*thể chế chính trị*” cũng có rất nhiều cách hiểu khác nhau:

Theo các nhà nghiên cứu của Viện nghiên cứu và đào tạo quản lý, “thể chế chính trị” được hiểu là hình thức cai trị, là hình thức tổ chức chính quyền nhà nước, là hệ thống tổ chức của các cơ quan nhà nước mà giai cấp thống trị lập ra để thực hiện quyền lực nhà nước trong một xã hội nhất định [30, tr.23].

Hoặc theo các nhà nghiên cứu của Học viện chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, “thể chế chính trị” là hệ thống các định chế, các giá trị, chuẩn mực hợp thành những nguyên tắc tổ chức và phương thức vận hành của một chế độ chính trị, là hình thức thể hiện các thành tố của hệ thống chính trị thuộc thượng tầng kiến trúc, là cơ sở chính trị - xã hội quy định tính chất nội dung của chế độ xã hội đương đại nhằm bảo vệ quyền lực và lợi ích của giai cấp cầm quyền [12, tr.9].

Theo Từ điển bách khoa toàn thư Việt Nam, “Thể chế chính trị” là tổng hợp các phương pháp và cách thức thực hiện quyền lực nhà nước do tình hình chính trị trong nước chi phối. Thể chế chính trị được quy định trước hết bởi bản chất giai cấp, hình thức nhà nước, tính chất của pháp luật và quyền lực của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, tương quan lực lượng của các giai cấp, mức độ và hình thức đấu tranh giai cấp cũng như truyền thống lịch sử của đất nước và hoàn cảnh quốc tế là những yếu tố ảnh hưởng đến Thể chế chính trị. Điểm cốt yếu nhất quyết định đến Thể chế chính trị là bản chất, hình thức, tính chất của quyền lực nhà nước, chính trị hiện hành (vd. chế độ chiếm hữu nô lệ, phong kiến, tư sản và xã hội chủ nghĩa). Trong nhà nước xã hội chủ nghĩa, Thể chế chính trị là dân chủ, được thể hiện qua những đặc trưng: quyền lực thuộc về nhân dân lao động; Thể chế chính trị bảo vệ quyền lợi và tự do cơ bản của công dân. Thể chế chính trị ở nhà nước xã hội chủ nghĩa dựa trên nền tảng pháp chế xã hội chủ nghĩa, mở rộng dân chủ, tăng cường vai trò của các tổ chức xã hội và sự tham gia tích cực của công dân vào các công việc của nhà nước và xã hội. [27, tr.1].

Theo học giả Nguyễn Đăng Dung và Bùi Ngọc Sơn “thể chế chính trị” là các quy tắc được sắp xếp một cách logic hợp thành một chỉnh thể thống nhất điều chỉnh các hoạt động của con người, liên quan đến hoạt động của con người, liên quan đến công việc của nhà nước. Đồng thời, trong tiếng Việt, *thể chế chính trị được dùng như định chế chính trị, đó là những định chế xã hội có liên quan đến hoạt động quyền lực nhà nước*. Nó bao gồm những định chế chính như Quốc hội, Tổng thống, Thủ tướng, các đảng phái chính trị... Mỗi định chế đều có khả năng riêng, đều phải liên hệ và phụ thuộc vào các định chế khác và liên kết với nhau tạo thành hệ thống chính trị [15. tr.8–11]. Cụ thể hơn, các học giả phân loại tiếp “thể chế chính trị” thành 2 loại: thể chế chính trị tổ chức và thể chế chính trị hành vi. *Thể chế chính trị tổ chức* là các tổ chức, các cơ quan thực hiện các công việc nhà nước ở tầm vĩ mô, có nhiệm vụ phải đưa ra những quyết định ở tầm quốc gia cho toàn bộ nhân dân thực hiện và gắn liền với chúng là toàn bộ quy tắc xử sự của các cơ quan, các tổ chức khi thực hiện quyền hạn của mình. *Thể chế chính trị hành vi* là tập hợp các quy tắc được hình thành trong quá trình phát triển của quốc gia, quy định sự tham gia của tất cả công dân, hay một giai tầng, một giai cấp tham gia vào công việc của nhà nước theo một thể thức nhất định, được nhà nước ban hành hoặc thừa nhận. Thể chế chính trị hành vi thường là cơ sở cho thể chế chính trị tổ chức.

Để tạo ra sự thống nhất của hệ thống khái niệm trong cùng một nghiên cứu, cụ thể trong Luận án này khái niệm “thể chế” và “thể chế chính trị”, Luận án này áp dụng quan niệm của học giả Nguyễn Đăng Dung và Bùi Ngọc Sơn. Tuy nhiên, để giới hạn, luận án chỉ sử dụng khái niệm thể chế chính trị tổ chức để áp dụng nghiên cứu các thể chế chính trị của Liên minh châu Âu.

2.3.2 Lý thuyết về liên bang

Thuật ngữ Liên bang là một khái niệm trừu tượng có chứa một nội hàm phức tạp. Cho đến nay các học giả trên thế giới vẫn chưa thống nhất được về

một nội hàm chính xác của Liên bang. Các dẫn chứng thực tế về quốc gia như Đức, Ấn độ, Thụy sĩ, Hoa kỳ ... mặc dù đều tự nhận là liên bang nhưng hệ thống tổ chức, bộ máy cũng rất khác nhau.

Có thể điểm qua quan niệm về liên bang từ một số nguồn tiêu biểu:

(1) Theo giáo trình Lý luận chung về nhà nước và pháp luật [9, tr.60] thì Nhà nước liên bang là do nhiều nhà nước hợp lại. Trong nhà nước liên bang thì không chỉ liên bang có các dấu hiệu của nhà nước, mà các nhà nước thành viên ở mức độ này hay mức độ khác cũng có dấu hiệu của nhà nước, chủ quyền quốc gia. Trong nhà nước liên bang có hai hệ thống nhà nước và hai hệ thống pháp luật: của chung liên bang và của từng nước thành viên.

(2) Theo quan điểm của Richard Laming – tổng thư ký của Federal Union [86, tr.1], lý thuyết về liên bang thì rất nhiều, nhưng có thể hiểu ngắn gọn trong hai nội dung cơ bản:

i. Liên bang đặt ra bộ máy chính quyền nhiều hơn 1 cấp, với một bản hiến pháp thành văn phân chia thẩm quyền chính sách giữa các cấp chính quyền khác nhau. Việc phân bổ quyền lực giữa các cấp chính quyền khác nhau chỉ có thể bị thay đổi với sự nhất trí của tất cả các chính quyền các cấp có bị ảnh hưởng chứ không chỉ phụ thuộc riêng vào một cấp chính quyền.

ii. Liên bang thiết lập cho mỗi cấp chính quyền có quan hệ trực tiếp đối với người dân. Mỗi cấp chính quyền đều nhận quyền lực trực tiếp từ người dân giao phó thông qua các cuộc bầu cử trực tiếp; và những quyết định của nó sẽ có tác động trực tiếp tới người dân của nó.

(3) Theo Heidrun Abromeit nhà nước liên bang được phân loại thành hai mô hình [55, tr.9].

Thứ nhất, mô hình liên bang kép - Mô hình này có những đặc điểm sau:

- Có sự phân chia thẩm quyền lập pháp, hành chính và tài chính giữa chính quyền Trung ương và các tiểu bang.
- Các tiểu bang có thể tham gia vào việc xây dựng chính sách ở cấp liên bang thông qua đại diện của họ được bầu vào Quốc hội liên bang. Những đại diện này có quyền bình đẳng trong các cơ quan lập pháp liên bang.
- Tiểu bang được giữ quyền phủ quyết khi lợi ích sống còn của họ bị đe dọa nghiêm trọng.

Thứ hai, mô hình liên bang thống nhất đưa ra những đặc điểm của mô hình liên bang này như sau:

- Có sự phân chia thẩm quyền lập pháp², phân chia tài chính, phối hợp quản lý hành chính, đồng thời thực hiện lập chính sách chung.
- Các tiểu bang tham gia hoạch định chính sách ở cấp liên bang trong phạm vi công việc quản lý chung. Tiểu bang chỉ được tham gia ở Thượng viện mà không được tham gia Hạ viện. Số phiếu của tiểu bang phụ thuộc vào số dân của họ.
- Các tiểu bang có rất ít quyền hoặc không có quyền phủ quyết.

...

Tóm lại

Có thể thấy các quan niệm nêu trên không đồng nhất, mỗi quan niệm nhìn nhận liên bang theo một chiều cạnh. Tuy nhiên, từ những cách nhìn nhận trên, có thể rút ra những đặc điểm căn bản nhất cho một nhà nước liên bang, đó là:

² Thẩm quyền lập pháp có nghĩa là có sự phân chia thẩm quyền: liên bang và các tiểu bang có sự “cạnh tranh” trong cùng một lĩnh vực chính sách.

- Quyền lực được phân chia giữa các thiết chế chính quyền trung ương và địa phương

- Bản chất của sự phân chia quyền lực này phải được cụ thể hóa và đảm bảo trong Hiến pháp. Các tranh chấp về sự phân chia quyền lực này phải được giải quyết bằng thẩm quyền của cơ quan tư pháp tối cao

- Sự phân chia quyền lực giữa trung ương và địa phương phải được cân bằng sao cho cả hai cấp đều có trách nhiệm (không nhất thiết phải là độc quyền hoàn toàn) đối với những lĩnh vực quan trọng của chính sách công cộng.

- Sự phân chia cũng không thể quá cứng nhắc, phải chấp nhận rằng một số lĩnh vực chính sách sẽ có sự chồng chéo, đan xen giữa chính quyền trung ương và địa phương. Nói tóm lại, lý thuyết liên bang có thể tồn tại và đứng vững được trong thế giới hiện đại chỉ có thể là lý thuyết liên bang hợp tác (cooperative federalism).

- Trong sự phân chia quyền lực, một số lĩnh vực chính sách về cơ bản phải là trách nhiệm của chính quyền trung ương vì chúng liên quan đến tính thống nhất, tính cố kết và đảm bảo hệ thống ở góc độ tổng thể. Những lĩnh vực chính sách như vậy thường bao gồm: những vấn đề đối ngoại, an ninh quốc phòng, quản lý tiền tệ, cụ thể hóa và bảo vệ quyền công dân - hoặc ít nhất là những quyền quan trọng cơ bản trong những quyền này.

2.3.3 Đặc điểm hệ thống các thể chế chính trị của Liên minh châu Âu trên cơ sở lý thuyết liên bang

Quá trình hình thành và phát triển của Liên minh châu Âu gắn liền với sự hình thành một hệ thống các thể chế ở cấp độ châu lục tương tự như một hệ thống chính trị đa tầng. Điều này làm cho nhiều người, thậm chí ngay cả những công dân của EU lúng túng trong việc nhận thức về bản chất và sự vận hành của Liên minh. Sở dĩ tồn tại khó khăn này vì đa số vẫn giữ những quan

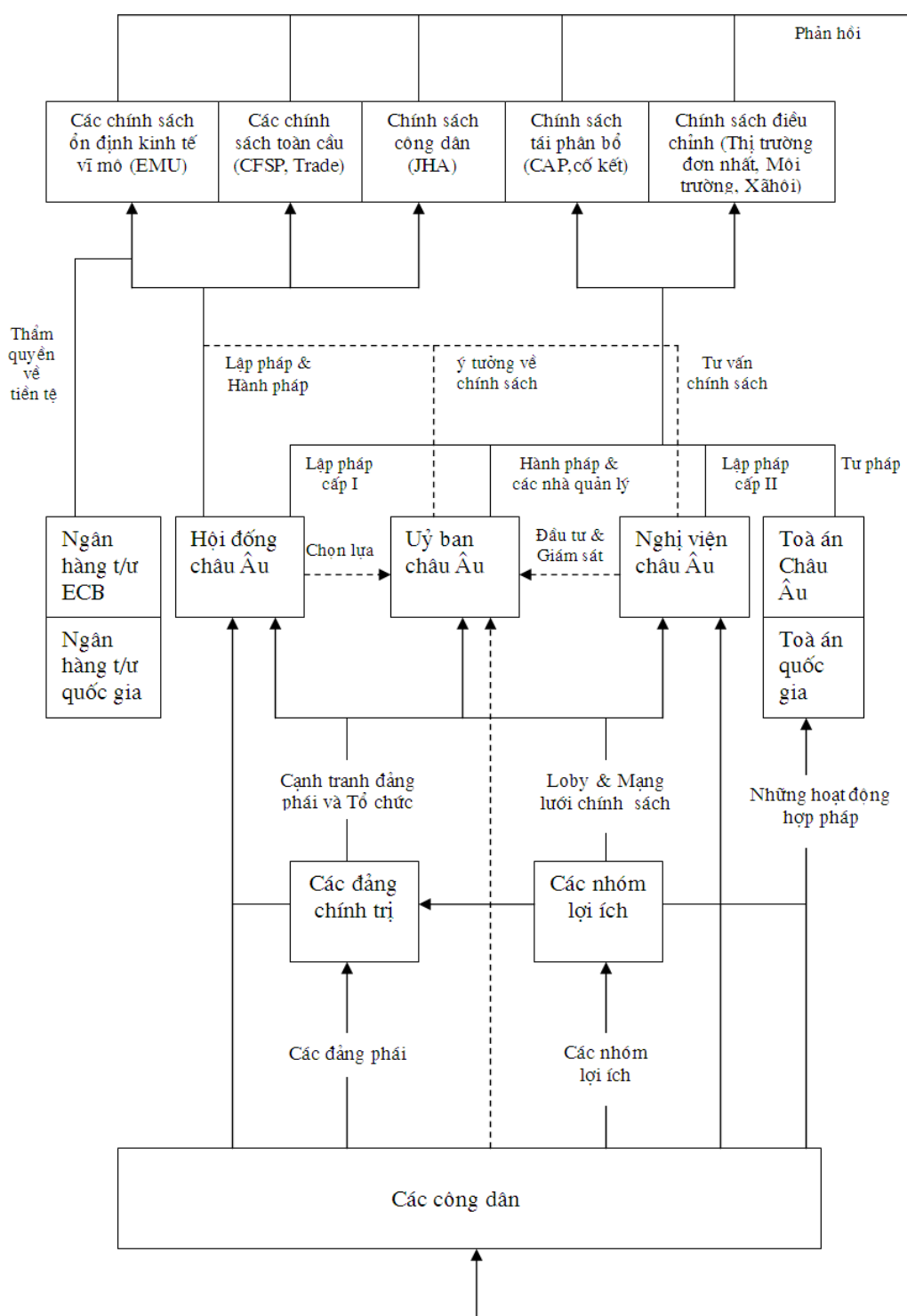
niệm về một hệ thống chính trị dân chủ được xây dựng theo những mô hình lý thuyết cổ điển : quyền lực được phân chia thành lập pháp, hành pháp, tư pháp và cùng tồn tại trong phạm vi chủ quyền, lãnh thổ quốc gia. Trong khi đó, việc tổ chức và vận hành quyền lực của Liên minh EU lại dựa trên một tư duy với những điểm khác biệt căn bản với lý thuyết cổ điển về hệ thống chính trị mà từ đó hàng loạt vấn đề đòi hỏi cần được giải mã: Cơ chế tổ chức và hoạt động của Liên minh? Bản chất của các thể chế chính trị như Nghị viện châu Âu, Hội đồng châu Âu, Ủy ban châu Âu ... có gì khác so với các thiết chế tương ứng trong một quốc gia? Cụ thể hơn, dưới điều kiện nào Nghị viện châu Âu chi phối được hoạt động lập pháp? Liệu Toà án châu Âu có phụ thuộc vào một sự điều khiển chính trị? Tại sao có một số người dân ủng hộ các thể chế trung ương trong khi một số khác lại phản đối? Những đảng phái chính trị và các cuộc bầu cử quan trọng như thế nào trong việc định hướng chính trị? Tại sao một số nhóm xã hội lại có ảnh hưởng tới hoạt động chính trị hơn những nhóm khác? Liệu các chính sách điều chỉnh nền kinh tế đơn nhất theo hướng bãi bỏ những hạn chế hay tái lập lại những quy định hạn chế? Các chính sách liệu đã thực sự mở rộng và bảo vệ quyền và tự do của công dân? Và bao lâu nữa thì các thể chế trung ương có thể có một tiếng nói đơn nhất trên phạm vi toàn cầu?

Để có thể trả lời những câu hỏi trên trước hết cần thay đổi những nhận thức cổ điển về hệ thống chính trị. Trong vài thập kỷ gần đây, khoa học chính trị hiện đại đã hình thành được một loạt những công cụ lý thuyết và những phương pháp phân tích cho phép tiếp cận và lý giải những vấn đề thuộc về bản chất của hệ thống chính trị ở những khía cạnh mới mẻ như: dư luận xã hội (công luận), cạnh tranh đảng phái, huy động các nhóm lợi ích, sự chủ động của hành pháp và tư pháp, thương lượng trong lập pháp, hoạch định chính sách kinh tế, quan hệ nhà nước – công dân, và các quan hệ kinh tế và chính trị quốc tế. Tóm lại, để hiểu được sự hoạt động của EU cần phải sử dụng những

công cụ, phương pháp, lý thuyết về các hệ thống pha tạp trong những nghiên cứu chung về chính phủ, chính trị và hoạch định chính sách.

a) Hoạt động của hệ thống các thể chế chính trị của EU

Hình 2.2 Hệ thống chính trị của Liên minh châu Âu



Hình vẽ trên đây mô tả những thể chế, nhóm lợi ích và quá trình hoạt động của hệ thống chính trị EU (các mũi tên chỉ hướng liên kết: mũi tên liền nét chỉ những liên kết mạnh và trực tiếp, mũi tên không liền nét chỉ những liên kết yếu hơn và không trực tiếp). Cơ sở xã hội của Hệ thống là những công dân EU – công dân của các nước thành viên. Công dân EU đưa ra những yêu cầu đối với Hệ thống EU thông qua một số kênh. Trong cuộc bầu cử quốc gia, các công dân lựa chọn chính phủ, sau đó các chính phủ đại diện cho họ trong Hội đồng châu Âu. Trong các cuộc bầu cử châu Âu, công dân lựa chọn các đảng chính trị mà thành viên của nó có mặt trong Nghị viện châu Âu. Bằng cách liên kết các đảng chính trị và các nhóm lợi ích, công dân cung cấp nguồn lực cho các tổ chức trung gian này để tham gia vào các hoạt động chính trị của EU. Bằng các hoạt động pháp lý liên quan tới Toà án quốc gia và Toà án châu Âu, các công dân chi phối sự hình thành và thực thi luật pháp EU. Kết quả của những mối liên kết này là các quan chức phải quan tâm tới công luận khi đưa ra những quan điểm và lựa chọn hành động trong quá trình hoạch định chính sách.

Có hai loại tổ chức đoàn thể trung gian chính kết nối đa số quần chúng với quá trình hình thành chính sách của EU. Trước hết, các Đảng chính trị là những tổ chức chính trị trung tâm trong mọi hệ thống chính trị dân chủ. Đảng là những tổ chức luôn gắn liền với quan điểm, tư tưởng của những người lãnh đạo. Những người lãnh đạo này có vai trò liên kết các lực lượng để hình thành một chương trình hành động chính trị, tìm kiếm sự hỗ trợ của cộng đồng cho chương trình và giành giật các chức vụ chính trị để thực hiện chương trình. Các đảng chính trị đều có sự ảnh hưởng lên mỗi thể chế của EU. Các đảng ở tầm cỡ quốc gia cạnh tranh nhau để giành các chức vụ trong chính quyền và người thắng cuộc sẽ được ngồi đại diện trong Hội đồng Châu Âu. Những người đại diện ở EU cũng đều là những đảng viên của một đảng nhất định. Họ tham gia tổ chức đảng ở cấp quốc gia và nhận sự đề cử và hỗ trợ từ những người lãnh đạo đảng trong nước. Thành viên của Nghị viện châu

Âu được bầu cử trên cơ sở đảng và hình thành những nhóm đảng phái trong Nghị viện, tạo ra những tổ chức và khuynh hướng chính trị khác nhau trong Nghị viện. Và trong những gia đình đảng phái lớn, các tổ chức đảng ở mỗi quốc gia thành viên và trong thể chế của EU được liên kết lại thông qua “Liên đoàn đảng phái xuyên quốc gia.”

Thứ hai, các nhóm lợi ích là những hiệp hội tình nguyện của các công dân hoặc những nhà hoạt động cá nhân như tổ chức công đoàn, hội doanh nghiệp, nhóm người tiêu dùng hay nhóm bảo vệ môi trường. Những tổ chức này được hình thành để đưa ra và bảo vệ lợi ích của các thành viên của họ trong hoạt động chính trị. Những hoạt động này trong EU cũng tương tự như bất kỳ một hệ thống dân chủ nào khác. Các nhóm lợi ích tầm quốc gia thì “lobby” chính phủ hoặc tiếp cận các thể chế của EU một cách trực tiếp. Những nhóm có lợi ích tương tự ở nhiều quốc gia thành viên khác nhau liên kết lại để cùng “lobby” Ủy ban châu Âu, các nhóm làm việc của Hội đồng và Nghị viện châu Âu. Các nhóm lợi ích cũng hỗ trợ tiền bạc cho các tổ chức chính trị để đại diện cho quan điểm của họ tại các hoạt động chính trị của EU và quốc gia. Trong mỗi lĩnh vực chính sách, các quan chức và những người đại diện của các nhóm lợi ích hình thành nên những “mạng lưới” để tranh luận và thoả thuận chính sách. Và cũng bằng những hoạt động pháp lý liên quan tới toà án quốc gia và toà án châu Âu, các nhóm lợi ích chi phối hoạt động áp dụng luật pháp của EU.

Tiếp theo là các thể chế của EU. Ủy ban châu Âu được hình thành bởi một tập thể các đại diện chính trị từ các quốc gia thành viên và một bộ máy quan chức bao gồm nhiều Cục. Ủy ban châu Âu có trách nhiệm đưa ra các dự thảo chính sách và giám sát việc thực hiện chính sách khi nó được thông qua và vì thế nó là bộ máy hành pháp chính của EU. Hội đồng châu Âu bao gồm những người đứng đầu các quốc gia thành viên và được cụ thể hóa bởi các Hội đồng bộ trưởng (bao gồm các bộ trưởng của các quốc gia thành viên

trong một lĩnh vực cụ thể, ví dụ Hội đồng các bộ trưởng nông nghiệp). Hội đồng châu Âu và Hội đồng bộ trưởng có hai chức năng lập pháp và hành pháp: nó đặt ra những chương trình nghị sự trung và dài hạn và là cơ quan chi phối hoạt động lập pháp của EU. Hội đồng thường quyết định bằng sự nhất trí hoàn toàn, nhưng có sử dụng hệ thống bỏ phiếu theo đa số trong những vấn đề quan trọng (trong trường hợp này phiếu của các quốc gia thành viên có sức nặng tương xứng với độ lớn của quốc gia và sự ủng hộ của đa số là cần thiết để quyết định được thông qua). Cũng vậy, mỗi chính phủ trong Hội đồng lựa chọn những đại diện của nó ở Ủy ban và các chính phủ cùng đề cử chủ tịch Ủy ban châu Âu.

Cơ quan khác có vai trò trong hoạt động lập pháp của EU là Nghị viện châu Âu. Nghị viện bao gồm thành viên được lựa chọn trong các cuộc bầu cử châu Âu tổ chức 5 năm một lần. Nghị viện châu Âu có những quyền lực khác nhau như tư vấn lập pháp, sửa đổi và phủ quyết theo những thủ tục lập pháp của EU: thủ tục tư vấn, thủ tục hợp tác, thủ tục cùng quyết định. Nghị viện cũng có thể sửa đổi ngân sách của EU. Nghị viện xem xét kỹ quyền lực hành pháp của Ủy ban và Hội đồng, và nó bỏ phiếu cho cuộc đề cử của Hội đồng đối với Chủ tịch Ủy ban và toàn thể Ủy ban (thủ tục phong chức) và có quyền phế bỏ Ủy ban thông qua cơ chế bỏ phiếu tín nhiệm.

Quyền tư pháp của EU thuộc về Tòa án châu Âu và các tòa án quốc gia. EU cũng có thẩm quyền trong lĩnh vực tiền tệ, Hệ thống Ngân hàng trung ương châu Âu và các ngân hàng trung ương của mỗi quốc gia thành viên trong Liên minh kinh tế và tiền tệ.

Những thể chế nói trên của EU có thể đưa ra 5 loại chính sách:

Thứ nhất là *Chính sách điều chỉnh* - đây là những quy định trong trao đổi hàng hoá, dịch vụ và tư bản trong thị trường chung (ở đây, chi phí thực hiện chính sách không do EU chịu); điều hoà các tiêu chuẩn quốc gia; những vấn

đề chính trị, xã hội và môi trường ở cấp độ châu lục và những chính sách cạnh tranh.

Thứ hai là *Chính sách tái phân bổ* - những chính sách này tham gia vào quá trình chuyển giao các nguồn lực thông qua ngân sách của EU từ một nhóm xã hội hay quốc gia này sang một nhóm xã hội hay quốc gia khác; nó còn bao gồm cả chính sách nông nghiệp chung, chính sách liên kết khu vực và chính sách nghiên cứu phát triển.

Thứ ba là Chính sách ổn định kinh tế vĩ mô - những chính sách này được thực hiện trong Liên minh kinh tế và tiền tệ, nơi mà ECB quản lý nguồn cung cấp tiền và điều chỉnh lãi suất, bên cạnh đó Hội đồng châu Âu còn thực hiện chính sách quản lý tỉ giá hối đoái và hợp tác trong các vấn đề chính sách tài chính và thất nghiệp

Thứ tư là Chính sách công dân - đây là những nguyên tắc để mở rộng và bảo vệ các quyền kinh tế, chính trị và xã hội của công dân EU, bao gồm cả trong lĩnh vực tư pháp và cư trú, chính sách chung về tị nạn và nhập cư, hợp tác cảnh sát và tư pháp, những quy định về chế độ công dân EU.

Thứ năm là Chính sách toàn cầu - những chính sách này nhằm đảm bảo rằng hành động của EU có cùng một tiếng nói trên phạm vi toàn cầu, bao gồm cả chính sách thương mại, quan hệ kinh tế đối ngoại, chính sách ngoại giao và an ninh chung, và hợp tác quốc phòng.

Những chính sách về điều chỉnh và tái phân bổ được thông qua bằng hoạt động Supranational (quasi-federal : giống chế độ liên bang) khi mà Ủy ban châu Âu có độc quyền lập chính sách; việc lập pháp được thông qua bằng thủ tục lưỡng viện giữa Hội đồng và Nghị viện và việc biểu quyết theo đa số thường được áp dụng trong Hội đồng; luật có tác động trực tiếp và tối cao đối với luật của quốc gia và Toà án châu Âu có đầy đủ quyền lực giám sát tư pháp và xét xử hợp pháp. Ngược lại, các chính sách về công dân và toàn cầu cơ bản được thông qua bằng thủ tục Intergovernmental (các hoạt động liên chính phủ): khi mà Hội đồng là cơ quan lập pháp và hành pháp chính; các quyết

định trong Hội đồng thường nhận được sự nhất trí hoàn toàn; Ủy ban có thể đưa ra những ý tưởng về chính sách nhưng quyền sắp đặt chương trình nghị sự bị giới hạn; Nghị viện chỉ có quyền được tư vấn bởi Hội đồng; và quyền giám sát tư pháp của Tòa án châu Âu cũng bị hạn chế. Bên cạnh đó, các chính sách kinh tế vĩ mô được thông qua bằng sự xen lẫn giữa cơ chế siêu quốc gia (Supranational) và cơ chế liên quốc gia (Intergovernmentalism), khi mà Ngân hàng trung ương châu Âu hoàn toàn độc lập và có đầy đủ thẩm quyền ở cấp độ liên bang đối với tiền tệ (giống như Quỹ dự trữ liên bang Mỹ), nhưng Hội đồng bộ trưởng tài chính và kinh tế lại là một chính phủ tập thể của EMU, và Nghị viện châu Âu giữ vai trò kiểm soát quan trọng nhưng lại không có quyền ép buộc ý chí của mình đối với ECB và Hội đồng.

Cuối cùng, có một sự “phản hồi” giữa đầu ra chính sách của hệ thống EU và những yêu cầu mới của công dân đối với hệ thống. Tuy nhiên, vòng lặp phản hồi này trong EU tương đối yếu nếu so sánh với những hệ thống chính trị khác. Công dân EU thu lượm thông tin về EU thông qua báo chí, đài, tivi của quốc gia nhiều hơn là từ các kênh truyền tin châu Âu khác, và giới thông tấn của quốc gia chủ yếu tập trung vào các hoạt động chính trị cấp quốc gia hơn cấp châu Âu. Kết quả là chính quyền tại mỗi quốc gia là người gác cổng cho những tin tức về EU. Chỉ có những nhóm lợi ích xã hội có sự liên lạc trực tiếp tới các thể chế của EU chẳng hạn nông dân hay một số nhóm doanh nghiệp là có thể phá vỡ việc hạn chế thông tin về EU của chính quyền quốc gia.

b. Đánh giá thực trạng mô hình chính trị hiện hành của Liên minh châu Âu trên cơ sở lý thuyết liên bang

Ngay từ khi thành lập, hệ thống thể chế chính trị EU đã có tính chất siêu quốc gia của một liên bang. Trong quá trình hội nhập, tính chất này càng được mở rộng về vấn đề EU đã là một liên bang hay chưa là một câu hỏi tranh luận rất nhiều trong giai đoạn thông qua Hiến pháp Châu Âu. Dưới đây là sự

phân tích tính chất Liên bang của EU trong điều kiện của các quy định hiện hành hiện tại.

Áp dụng tiêu chí liên bang nêu tại phần trên để đánh giá mô hình các thể chế chính trị theo quy định hiện hành của Liên minh châu Âu, có thể thấy thể chế chính trị của Liên minh châu Âu đã đạt được một số đặc điểm liên bang rõ ràng:

- Quyền lực đã có sự phân chia giữa các thiết chế chính quyền trung ương (như Ủy ban châu Âu, Hội đồng châu Âu, Nghị viện châu Âu ...) và các thiết chế chính quyền địa phương khu vực (chính quyền của các quốc gia thành viên). Mỗi cấp chính quyền đều có thẩm quyền riêng và có tác động ảnh hưởng trực tiếp tới người dân.

- Bản chất của sự phân chia được quy định cụ thể hóa trong các văn kiện ở cấp độ hiến pháp (các Hiệp ước), tồn tại những lĩnh vực mà cả 2 cấp cùng chia sẻ thẩm quyền và có một cơ quan tư pháp tối cao (Tòa án châu Âu - ECJ) với thẩm quyền phán xét những tranh chấp trong việc phân chia quyền lực.

- Luật pháp của Liên minh có hiệu lực pháp lý cao hơn luật pháp quốc gia thành viên, là pháp luật có hiệu lực pháp lý đối với toàn bộ lãnh thổ của Liên minh

- Luật pháp của Liên minh ngày càng nhiều những quy định được thông qua bằng QMV có ý nghĩa là buộc một số các quốc gia thành viên đi ngược lại mong muốn của người dân của họ

- Cả hai cấp chính quyền đều có những thẩm quyền quan trọng trong chính sách công cộng.

- Cơ cấu và thủ tục trong các thể chế của Liên minh đồng thời được dựa trên không chỉ nguyên tắc đa số mà có sự bảo đảm ý kiến, quan điểm của thiểu số.

- Các hiệp ước của Liên minh có phân chia thẩm quyền phân bổ nguồn lực cho cả cấp chính quyền.

- Cuối cùng, EU có một nghị viện được bầu cử trực tiếp

Tuy nhiên, mô hình EU hiện tại rõ ràng vẫn còn thiếu vắng một số đặc điểm quan trọng của mô hình liên bang:

- Mặc dù có sự phân chia thẩm quyền giữa trung ương và địa phương khu vực nhưng một số thẩm quyền mặc dù nằm ở cấp trung ương nhưng lại phụ thuộc chủ yếu vào sự hoạt động của chính quyền địa phương. Đó là một số các lĩnh vực áp dụng đòi hỏi sự thống nhất hoàn toàn ở Hội đồng châu Âu như các quyết định về: cải cách hiến pháp, mở rộng liên minh, ngân sách. Điều này có nghĩa là một số các vấn đề chính trị quan trọng vẫn nằm trong tay chính quyền quốc gia thành viên.

- Sự cân đối về chính sách vẫn nghiêng về phía quốc gia thành viên. Đối với hầu hết các khu vực chính sách trừ kinh tế, các quốc gia thành viên vẫn giữ quyền kiểm soát quá trình hoạch định chính sách, đặc biệt là đối với những chính sách tiêu tốn nhiều tiền của trong ngân sách như giáo dục, phúc lợi xã hội, quốc phòng và thậm chí quyền kiểm soát thuế và nguồn tài chính cũng cơ bản nằm trong tay chính phủ quốc gia thành viên.

- Các khu vực chính sách mà "truyền thống" được coi là thuộc về chính quyền liên bang thì trong hệ thống của EU cơ bản thuộc về quốc gia thành viên. Chính sách đối ngoại, an ninh quốc phòng, quyền công dân mặc dù đang được hình thành ở cấp EU nhưng chỉ ở mức độ hạn chế và chủ yếu dựa trên cơ sở hợp tác liên chính phủ. Quản lý tiền tệ là một bước tiến đáng kể của liên minh song không phải mọi quốc gia thành viên EU đều nằm trong hệ thống này.

Ngoài ra, còn một vấn đề cần chú ý là liên bang rút cuộc chỉ là hình thức cấu trúc của nhà nước, cấu trúc này có thể biến đổi ở mỗi quốc gia tùy

theo điều kiện cụ thể về chính trị, kinh tế, văn hoá, lịch sử của nó ... Do vậy, trước khi có thể xem xét một chủ thể chính trị nào có phải là liên bang không thì phải xem xét đánh giá mô hình chính trị đó có phải là nhà nước hay không tức là thoả mãn điều kiện chứa đựng đầy đủ 5 dấu hiệu đặc trưng của nhà nước, bao gồm:

- (1) Nhà nước thiết lập quyền lực công cộng đặc biệt
- (2) Nhà nước phân chia dân cư theo các đơn vị hành chính lãnh thổ
- (3) Nhà nước có chủ quyền quốc gia
- (4) Nhà nước ban hành pháp luật có bắt buộc mọi người dân phải thực hiện
- (4) Đặt ra hệ thống thuế và thu thuế bắt buộc

Nếu xét theo chiều cạnh này thì Liên minh còn thiếu vắng một vài yếu tố của một quốc gia liên bang, đó là:

- Chính quyền Liên minh không có khả năng hợp pháp sử dụng "biện pháp cưỡng chế pháp lý" đối với cá nhân công dân trên "lãnh thổ EU".
- Các thể chế của Liên minh không hề được chia sẻ thẩm quyền đặt ra hệ thống thuế cũng như lập ngân sách phân bổ nguồn thu thuế.

Tóm lại, có thể nhận định rằng Liên minh châu Âu chưa thể gọi là một quốc gia liên bang theo đúng quan niệm truyền thống của khái niệm này. Tuy nhiên, theo ý kiến của nhiều nhà nghiên cứu về Liên minh châu Âu, với một quan niệm linh hoạt về nội hàm của khái niệm liên bang, với sự phát triển theo chiều hướng hội nhập liên tục thì cũng có thể gọi Liên minh châu Âu là một kiểu “liên bang mới” (emerging federation).

2.4 Tiểu kết

Liên minh châu Âu có một quá trình lịch sử phát triển lâu dài và liên tục kể từ sau chiến tranh thế giới lần thứ 2 đến nay. Bắt đầu từ một Cộng đồng

than – thép châu Âu với 6 nước thành viên Pháp, Tây Đức, Bỉ, Hà Lan, Luxembourg, Italia tham gia cùng chia sẻ các quyền lợi và nghĩa vụ chung trong hai ngành công nghiệp than và thép. Cộng đồng này lần đầu tiên đã thiết lập được 4 thể chế siêu quốc gia đó là Ủy ban cấp cao (sau này là Ủy ban châu Âu), Hội đồng bộ trưởng, Quốc hội chung (sau này là Nghị viện châu Âu), Tòa án châu Âu.

Với những thành công của hiệp ước ECSC, các bên tham gia đã nhất trí mở rộng thêm các lĩnh vực hội nhập. Hai hiệp ước Rome được ký kết năm 1957 thiết lập Cộng đồng kinh tế châu Âu (EEC) và Cộng đồng năng lượng nguyên tử châu Âu (Euratom) với mục tiêu chính là thành lập một thị trường chung giữa các quốc gia thành viên, tự do luân chuyển vốn, hàng hóa, dịch vụ và lao động. Hiệp ước Maastricht ký kết năm 1992 đã thiết lập Liên minh châu Âu với kế hoạch cho ra đời đồng tiền chung và kết cấu thiết chế gồm 3 trụ cột: Trụ cột thứ nhất là Cộng đồng châu Âu; Trụ cột thứ hai – chính sách đối ngoại và an ninh chung; và Trụ cột thứ ba là tư pháp và nội vụ.

Mặc dù mô hình các thiết chế tồn tại từ Hiệp ước ECSC được tiếp tục áp dụng sang các sau như Rome, SEA, Maastricht, Amsterdam, Nice ... tuy nhiên, cơ chế ra quyết định cũng như lĩnh vực chính sách mà các thể chế này có thẩm quyền ngày càng được mở rộng và cải thiện theo chiều hướng phát triển thành các thể chế siêu quốc gia.

Tóm lại, tính đến thời điểm trước Hiệp ước Lisbon, Liên minh châu Âu EU với một mô hình thể chế có thẩm quyền siêu quốc gia quyết định hoàn toàn về mặt kinh tế, thẩm quyền liên quốc gia quyết định các vấn đề đối ngoại, an ninh, quốc phòng, tư pháp còn gây ra rất nhiều tranh cãi trong việc xác định tính chất quốc gia, liên bang của nó vì nó không thể xếp được vào loại chủ thể nào trong khoa học pháp lý kinh điển. Do vậy nhiều nhà nghiên cứu đã cùng thừa nhận và xếp loại Liên minh châu Âu là một kiểu “liên bang mới” (emerging federation).

CHƯƠNG III. CÁC THỂ CHẾ CHÍNH TRỊ HIỆN HÀNH CỦA LIÊN MINH CHÂU ÂU

Liên minh châu Âu từ lâu đã được các học giả nghiên cứu xem xét dưới góc độ là một quốc gia – mô hình liên bang và thường liên hệ, so sánh các thể chế chính trị của Liên minh với các thể chế tương ứng của một quốc gia như cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp. Việc so sánh này được thực hiện trên cơ sở nhận định sự tương đồng về bản chất, đặc trưng, chức năng, nhiệm vụ, vai trò ... của các thể chế chính trị của Liên minh châu Âu tương đồng với các thể chế của quốc gia, theo đó: Ủy ban châu Âu được xem là bộ máy hành pháp của Liên minh; Hội đồng châu Âu được xem là Thượng viện của Quốc hội ; Hội đồng bộ trưởng và Nghị viện châu Âu cùng tập hợp thực hiện chức năng Hạ viện của Quốc hội; Tòa án châu Âu chính là đại diện của bộ máy tư pháp.

Dưới đây là phân tích cụ thể về cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, vai trò và các mối liên hệ giữa các thể chế chính trị của Liên minh châu Âu.

3.1 Ủy ban châu Âu (European Commission)

Ủy ban châu Âu thường được miêu tả là bộ máy hành chính của EU, nhưng trên thực tế chức năng của nó ít nhiều khác với bộ máy hành chính của một quốc gia thông thường: nó có nhiều quyền hạn hơn trong việc đề xuất chính sách cũng như quyền ra quyết định nhưng lại ít thẩm quyền hơn trong việc thực thi các chính sách này do hầu hết công việc thuộc về trách nhiệm quản lý hàng ngày của nó đều được chuyển giao cho các cơ quan có thẩm quyền tại mỗi quốc gia thành viên.

Ủy ban là trung tâm trong của quá trình ra quyết định của EU ở mọi cấp độ, mọi lĩnh vực. Với một quyền lực dồi dào và một loạt các công cụ chính

sách được tùy ý sử dụng, Ủy ban trở thành trái tim thực sự của toàn hệ thống EU.

3.1.1 Cơ cấu tổ chức, bộ máy

a. Đoàn các cao uỷ

Vị trí cao nhất trong Ủy ban là những cao uỷ. Mỗi cao uỷ được giao phụ trách một số lĩnh vực cụ thể và thường tập hợp trong cuộc họp chung của đoàn các cao uỷ. Ban đầu có 9 vị cao uỷ, nhưng với sự mở rộng của EU, số lượng này tăng dần lên 13, 14, 17 và tới 20 khi ba nước của EFTA gia nhập năm 1995. Kể từ sau khi Bungary và Rumany gia nhập Liên minh, số lượng cao uỷ lên tới con số 27, tức là mỗi nước có một vị cao uỷ. Tuy nhiên, theo quy định của Hiệp ước Lisbon, kể từ năm 2014 số lượng cao uỷ sẽ bị rút xuống còn 17. Các cao uỷ sẽ được bổ nhiệm luân phiên theo nguyên tắc các quốc gia sẽ có người đại diện một cách công bằng, hợp lý trên cơ sở dân số và địa lý từ tất cả các nước thành viên.

b. Nhiệm kỳ và thủ tục bổ nhiệm của Đoàn cao uỷ

Từ năm 1992 trở về trước, các Đoàn cao uỷ được bổ nhiệm 4 năm một lần bằng sự nhất trí của các chính phủ của các quốc gia thành viên. Hiệp ước Maastricht (1992) đã thay đổi thủ tục này, chủ yếu để tăng cường mối liên kết giữa Ủy ban và EP. Theo đó từ năm 1995, Đoàn cao uỷ có nhiệm kỳ là 5 năm và bắt đầu nhiệm kỳ sáu tháng sau cuộc bầu cử EP được tổ chức cố định vào tháng 6 của những năm tận cùng bằng 4 và 9.

Hiệp ước Amsterdam đã ghi nhận quyền phủ quyết của EP đối với việc bổ nhiệm Chủ tịch Ủy ban. Hiệp ước cũng trao cho Chủ tịch quyền phủ quyết tiềm tàng đối với những người mà các quốc gia thành viên đề cử vào trong Đoàn cao uỷ. Theo Hiệp ước Maastricht, Chủ tịch phải được tham vấn trong quá trình các quốc gia thành viên lựa chọn ứng cử viên để đưa vào Đoàn cao uỷ. Hiệp ước Nice tiếp tục cải cách thủ tục này khi cụ thể hoá rằng các quyết

định của Hội đồng châu Âu về việc đề cử Chủ tịch Ủy ban và các cao ủy cũng như việc đề cử toàn thể Đoàn cao ủy sẽ được thực hiện bằng cách bỏ phiếu theo đa số mà không cần phải bỏ phiếu đồng thuận.

Theo đó, các điều khoản hiệp ước liên quan đến việc bổ nhiệm Chủ tịch và Đoàn cao ủy sau hiệp ước Nice như sau:

“Hội đồng, với thành phần là người đứng đầu quốc gia hoặc chính phủ thành viên và quyết định bằng biểu quyết theo đa số, sẽ đề cử người dự định được bổ nhiệm làm Chủ tịch ủy ban; việc đề cử này sẽ được phê chuẩn bởi Nghị viện Châu Âu.

Hội đồng, biểu quyết theo đa số và phù hợp đề cử của Chủ tịch, sẽ đưa ra danh sách những thành viên còn lại dự định sẽ được bổ nhiệm là thành viên của Ủy ban trong số những đề cử của từng quốc gia thành viên.

Chủ tịch và thành viên khác của ủy ban được đề cử sẽ được bỏ phiếu phê chuẩn bởi Nghị viện châu Âu. Sau khi được Nghị viện châu Âu phê chuẩn, Chủ tịch và các thành viên của Ủy ban sẽ được bổ nhiệm bởi Hội đồng thực hiện theo cơ chế biểu quyết theo đa số.” [96, tr.89]

c. Chủ tịch Đoàn cao ủy

Vị trí có uy tín và khả năng ảnh hưởng mạnh nhất trong Đoàn cao ủy là Chủ tịch. Mặc dù hầu hết các quyết định quan trọng của Ủy ban đều phải được quyết định chung bởi tất cả cao ủy, nhưng Chủ tịch những điểm riêng:

- Luôn nổi bật nhất và nổi tiếng nhất so với các cao ủy khác.
- Là người đại diện chính của Ủy ban khi giải quyết công việc với những cơ quan khác của EU hoặc các tổ chức bên ngoài.
- Thường là người đưa ra phương hướng đối với các cao ủy khác và đưa ra phương hướng chung cho cả Ủy ban (điều này được Hiệp ước Amsterdam tăng cường bằng cách bổ sung thêm quy định của TEC: ‘Ủy ban sẽ làm việc theo sự chỉ đạo chính trị của Chủ tịch’ [96, tr.89-90]

- Bố trí phân công công việc cho các cao uỷ.

- Có thể yêu cầu cao uỷ khác từ chức, sau khi đạt được sự đồng ý của Đoàn cao uỷ. Điều khoản này được bổ sung vào điều 217 TEC bởi Hiệp ước Nice kể từ vụ Edith Cresson từ chối từ chức trong những ngày cuối của Uỷ ban châu Âu dưới thời Santer.

- Có trách nhiệm trực tiếp giám sát hoạt động của một số cơ quan quan trọng của Uỷ ban, đặc biệt là Ban thư ký - bộ phận có trách nhiệm liên kết các hoạt động của Uỷ ban và trong quan hệ với Hội đồng và EP.

- Có thể đảm nhiệm những trách nhiệm cụ thể riêng nhưng thường cùng làm với những cao uỷ khác. Chẳng hạn, Santer có quan tâm đặc biệt tới vấn đề tiền tệ, CFSP, và những vấn đề về thể chế.

Tầm quan trọng của Uỷ ban châu Âu cũng như vai trò trọng yếu của cương vị Chủ tịch Uỷ ban buộc Hội đồng châu Âu phải hết sức thận trọng khi xem xét đề cử ai là Chủ tịch Uỷ ban. Dường như đã trở thành luật bất thành văn rằng chỉ có những chính khách nổi bật của một quốc gia thành viên mới được xem xét đề cử. Điều này được rút ra từ thực tế 3 lần đề cử gần đây: Jacques Delors là một cựu Bộ trưởng Tài chính Pháp, Jacques Santer và Romano Prodis là những cựu thủ tướng của Luxembourg và Italy.

d. Danh mục công việc phụ trách của các vị cao uỷ (Porfolios)

Tất cả các cao uỷ trừ Chủ tịch đều được giao phụ trách một số lĩnh vực nhất định. Một số lĩnh vực như Ngân sách, Cạnh tranh và Môi trường là tương đối cố định, còn những lĩnh vực khác, đặc biệt là những lĩnh vực rộng lớn hơn hoặc ít cụ thể hơn, thì có thể thay đổi, thậm chí được tạo ra tùy thuộc vào vị Chủ tịch mới đánh giá vai trò và nhiệm vụ của Uỷ ban và đôi khi cũng tùy thuộc áp lực mà chính áp lực đó đã đưa ông ta lên vị trí đó. Trước Hiệp ước Amsterdam, việc phân bổ các lĩnh vực phụ trách giữa các vị cao uỷ cơ bản dựa trên sự thương lượng và cân bằng chính trị. Chủ tịch thì luôn mong muốn

kiểm soát những lĩnh vực quan trọng nhất, tuy nhiên Chủ tịch không thể phân bổ đơn thuần theo mong muốn của mình. Chủ tịch liên tục phải tiếp nhận sự vận động (lobby) từ bản thân các vị cao uỷ và đôi khi từ các chính phủ đang cố gắng đưa vị cao uỷ của mình vào vị trí có ý nghĩa đặc biệt quan trọng theo cách nhìn nhận từ góc độ quốc gia. Thêm nữa, Chủ tịch cũng nhận thức rằng những cao uỷ được tái cử (thường có 9, 10 vị) thường tìm kiếm phụ trách những lĩnh vực quan trọng hơn và 5 quốc gia với tiêu chuẩn 2 cao uỷ luôn kỳ vọng ít nhất một cao uỷ của họ sẽ được phân bổ vào vị trí quan trọng. Với tất cả những khó khăn này thì trừ khi có người chết, từ chức hoặc EU mở rộng, sẽ không có việc cải cách nhân sự trong suốt nhiệm kỳ của Uỷ ban.

Tình trạng nêu trên cũng có nghĩa rằng các vị cao uỷ không phải luôn được bố trí công việc phù hợp với họ. Do vậy Tuyên bố số 32 gắn kèm Hiệp ước Amsterdam đã cho phép Chủ tịch có phạm vi rộng rãi hơn trong việc chủ động phân bổ công việc ở trong Đoàn cao uỷ và có thể thay đổi nhân sự, phân bổ lại vị trí trong thời gian của nhiệm kỳ. Nội dung Tuyên bố được nâng lên thành điều 217 của TEC bởi Hiệp ước Nice.

đ. Nội các của các cao uỷ

Để giúp đỡ các cao uỷ trong việc thực hiện nhiệm vụ, mỗi cao uỷ có nội các riêng. Nội các bao gồm một nhóm nhỏ các nhân viên đã được xếp hạng. Thông thường mỗi nội các có 6 quan chức hạng A cùng với một số nhân viên phục vụ, trừ nội các của Chủ tịch có tới 9 quan chức.

Nội các thực hiện rất nhiều nhiệm vụ: thu thập thông tin và đảm bảo vị cao uỷ luôn nắm bắt kịp thời những sự kiện, sự phát triển ở trong và ngoài lĩnh vực chính sách mà vị cao uỷ phụ trách; họ giữ liên lạc với các bộ phận khác của Uỷ ban, gồm cả những nội các khác với mục đích giải quyết các công việc thường nhật, tạo dựng sự hỗ trợ đối với những ưu tiên chính sách của Cao uỷ; và họ thực hiện như một dạng bảo vệ không chính thức trong Uỷ ban đối với những lợi ích của quốc gia quê hương của vị cao uỷ. Ngoài những

nhiệm vụ này, nội các của Chủ tịch còn là trung tâm để giải quyết rất nhiều sự khác nhau về quan điểm, lợi ích tồn tại giữa các vị cao uỷ nói riêng và trong cả Uỷ ban nói chung để đảm bảo rằng Uỷ ban là một tổ chức rõ ràng, gắn kết và hiệu quả.

e. Bộ máy hành chính của Uỷ ban

Bên dưới các cao uỷ là bộ máy hành chính của Uỷ ban. Đây là bộ máy lớn nhất trong toàn thể bộ máy hành chính của Liên minh châu Âu, mặc dù nó chỉ là rất nhỏ khi so sánh với quy mô bộ máy hành chính của một quốc gia thành viên. Ví dụ, tổng số nhân viên làm việc dài hạn cho EU năm 2002 là 29997, trong đó 21750 làm ở Uỷ ban - ít hơn so với số lượng nhân viên tại các bộ ngành của nhiều quốc gia, thậm chí còn ít hơn nhân viên trong bộ máy hành chính của nhiều thành phố lớn (trung bình tại các nước thành viên EU tỉ lệ 300 công chức/10.000 người cư trú, so với tỉ lệ 0.8/10.000 trong các cơ quan EU). Trong số 21.750, 17.377 được sử dụng trong bộ máy hành chính – bao gồm hơn 6.000 công chức hạng A - và 3.556 tham gia trong hoạt động nghiên cứu và phát triển công nghệ. Trong số 17.377 thì 1.900 tham gia hoạt động trong dịch thuật vì EU sử dụng 11 ngôn ngữ làm việc (có đến 1.100 sự kết hợp ngôn ngữ có thể xảy ra, mặc dù hầu hết công việc nội bộ trong Uỷ ban đều được thực hiện bằng tiếng Pháp hay tiếng Anh). [72, tr.118] (Số liệu liên quan tới nhân viên trong các thể chế của EU thường được nêu hàng năm trong ngân sách của EU – in trong tạp chí Official Journal). Uỷ ban cũng sử dụng nhân viên tạm thời với nhiều cách thức, bao gồm những viên chức quốc gia được biệt phái và những chuyên gia được thuê theo hợp đồng để thực hiện những công việc đặc biệt.

Nhân viên chính thức được tuyển dụng trên cơ sở các thủ tục cạnh tranh công khai. Thủ tục để tuyển dụng nhân viên hạng A đặc biệt có tính cạnh tranh rất cao (hạng A có một quy mô 8 cấp, với A1 là cấp cao nhất dành cho chức vụ Tổng giám đốc và tương đương và A8 là cấp thấp nhất, thường là

những người mới gia nhập với ít hoặc không có kinh nghiệm làm việc). Tuy nhiên, hầu hết các công việc cao cấp đều được tuyển dụng thông qua cách tiến cử nội bộ. Các nguyên tắc tuyển dụng nhân tài thuần túy vẫn bị vi phạm bởi chính sách cân bằng hợp lý đội ngũ nhân viên từ các quốc gia. Tất cả các chính phủ thường chú ý rất kỹ vấn đề này và luôn cố gắng đảm bảo sao cho công dân của mình có mặt đầy đủ trong khuôn khổ hành chính của EU, đặc biệt là đội ngũ nhân sự hạng A. Đối với những vị trí hạng A cấp cao, một cái gì đó giống như hệ thống “quota” không chính thức cho các quốc gia vẫn đang được áp dụng.

g. Các Ban chức năng (Directorates General - viết tắt là DGs)

Công việc của ủy ban được chia thành những khu vực chính sách tương tự như các chính phủ phân chia thẩm quyền cho các bộ tại các quốc gia. Đơn vị tổ chức phổ biến nhất và nổi tiếng nhất của Ủy ban là các Ban (DGs), có tới 23 DGs tại thời điểm tháng Năm 2002. Danh sách các DGs có thể tham khảo trong bảng dưới đây.

Quy mô và tổ chức trong các DGs rất khác nhau. Thông thường, chúng có từ 150 đến 500 nhân viên, được chia thành 4 hoặc 6 Tiểu ban (Directorate), mỗi Directorate lại phân chia thành 3 hoặc 4 đơn vị (Unit). Tuy nhiên, tầm quan trọng của chính sách, khối lượng công việc và tính chuyên môn hoá trong mỗi DG sẽ tạo ra rất nhiều biến dạng khác. Xét ở khía cạnh quy mô, các DGs dao động từ DG Nhân sự và Hành chính có tới 2000 người, cho tới DG Nông nghiệp có khoảng 850 người, DG về Giáo dục và Văn hoá chỉ còn dưới 150 người. Về khía cạnh cơ cấu tổ chức, DG Nông nghiệp có tới 10 directorate và 41 unit, trong khi DG Thuế và Liên minh Hải quan chỉ có 4 directorate và 16 unit.

Cùng với các DGs, Ủy ban còn có một số cơ quan khác nữa, những cơ quan chính được liệt kê trong bảng dưới đây. Không có cơ sở cụ thể, chính xác nào để giải thích tại sao một số cơ quan lại được xếp thành DG trong khi

cơ quan khác thì không. Thực tế cho thấy hầu hết các cơ quan không phải là DG thường có xu hướng quan tâm, cung cấp hỗ trợ chính sách hơn là điều chỉnh chính sách, nhưng trên thực tế hai loại hoạt động này luôn lẫn lộn, chồng chéo. Chắc chắn những cơ quan không phải là DGs không thể bị coi là có vai trò thấp hơn DGs. Một số cơ quan như Ban Thư ký tổng hợp có trách nhiệm đảm bảo cho Ủy ban hoạt động một cách hiệu quả và Ban Pháp chế là những cơ quan có vị thế lớn trong số các cơ quan không phải DGs.

Các cơ quan không phải DGs có nhân viên và được tổ chức tương tự như các DGs.

Bảng 3.1: Danh sách các DGs và các cơ quan khác của Ủy ban châu Âu

Các DGs	Các cơ quan khác
Nông nghiệp	Văn phòng quan hệ quốc tế
Ngân quỹ	Văn phòng chống gian lận thương mại
Cạnh tranh	Văn phòng Hợp tác - Viện trợ châu Âu
Phát triển	Nhóm cố vấn Chính sách
Kinh tế và tài chính	Văn phòng viện trợ nhân đạo
Việc làm và chính sách xã hội	Văn phòng kiểm toán nội bộ
Năng lượng và vận tải	Phiên dịch và Công tác Hội nghị
Mở rộng	Trung tâm Nghiên cứu Chung
Công ty	Văn phòng pháp chế
Môi trường	Báo chí và Truyền thông
Quan hệ quốc tế	Văn phòng xuất bản
Kiểm soát tài chính	Văn phòng Tổng thư ký
Thuỷ sản	Văn phòng thống kê (Eurostat)
Y tế và bảo vệ người tiêu dùng	Công tác Phiên dịch
Xã hội thông tin	
Thị trường nội bộ	
Tư pháp và nội vụ	
Nhân sự và hành chính	
Chính sách vùng	
Nghiên cứu	
Thuế và liên minh hải quan	
Thương mại	

h. Cấu trúc thứ bậc trong bộ máy

Thứ bậc của ủy ban được cấu trúc như sau:

- Tất cả các vấn đề quan trọng sẽ được phân công trong các cuộc họp hàng tuần của Đoàn cao uỷ. Tại những cuộc họp này, các quyết định được thông qua theo cơ chế đồng thuận hoặc theo đa số tùy theo vấn đề.

- Trong một số lĩnh vực chính sách, vị cao uỷ có trách nhiệm đối với vấn đề liên quan sẽ thực hiện vai trò lãnh đạo chính.

- DG chính thức được lãnh đạo bởi các Tổng giám đốc, những người này chịu trách nhiệm trước các vị cao uỷ phụ trách tương ứng.

- Các Directorate được lãnh đạo bởi các Giám đốc, người này có trách nhiệm báo cáo với Tổng giám đốc, trong trường hợp DG có quy mô lớn thì báo cáo Phó Tổng giám đốc phụ trách.

- Các đơn vị trong tiểu ban được lãnh đạo bởi người đứng đầu đơn vị, người này có trách nhiệm báo cáo với Giám đốc có thẩm quyền.

Cấu trúc như trên có vẻ rất rõ ràng nhưng trên thực tế không toàn được như vậy. Những vị trí trên cùng của hệ thống thứ bậc này có sự không rõ ràng giữa thẩm quyền và trách nhiệm. Một lý do cho vấn đề này là sự khập khiễng giữa danh mục công việc của các cao uỷ với chức năng, nhiệm vụ của các DGs. Việc mở rộng EC/EU và hệ quả gia tăng quy mô của Uỷ ban châu Âu theo thời gian, cùng với sáng kiến phân luồng danh mục công việc của các cao uỷ do Prodi đề xuất đã cho phép chuyên nghiệp hoá ở mức cao trong bộ máy của mỗi vị cao uỷ và sự liên kết hoạt động tốt hơn giữa các đơn vị. Tuy nhiên, với số lượng các lĩnh vực quá nhiều so với số lượng cao uỷ thì một số cao uỷ vẫn phải chịu trách nhiệm chỉ đạo nhiều hoạt động. Ví dụ, trong Đoàn cao uỷ của Prodi, Franz Fischler phải gánh vác 2 danh mục công việc là Nông nghiệp và Thủy sản.

Một vấn đề cấu trúc nữa liên quan tới các vị cao uỷ là vị trí nửa vờ của họ. Nếu so sánh với cấu trúc hành chính của nước Anh, họ cao hơn chức Tổng thư ký (Permanent Secretary) nhưng thấp hơn chức Bộ trưởng. Họ là người

phát ngôn chính của Ủy ban trong các lĩnh vực liên quan nhưng lại không phải là thành viên của Hội đồng các bộ trưởng – cơ quan thường xuyên liên hệ với EP để ra những quyết định cuối cùng trong các vấn đề chính sách quan trọng.

Cấu trúc bộ máy này cũng làm cho việc quy kết trách nhiệm cá nhân đối với các cao uỷ là rất khó khăn. Thậm chí, người ta còn đặt vấn đề xem xét liệu có hợp lý hay không nếu Ủy ban lại là chủ thể của một trách nhiệm chung, liên đới - như điều 201 hiệp ước TEC đã nêu, bắt buộc cả Ủy ban phải từ chức nếu một sự bỏ phiếu bất tín nhiệm đối với hoạt động của nó được EP thông qua với 2/3 tổng số phiếu ủng hộ và đa số quốc gia thành viên nhất trí. Trách nhiệm chung này có thể là hợp lý khi các đề xuất cũng như quyết định của Ủy ban được thực hiện theo tập thể và không đứng tên của bất kỳ cá nhân vị cao uỷ nào, nhưng đồng thời cũng bất hợp lý vì khả năng của Ủy ban thực hiện các nhiệm vụ thành công hay không phụ thuộc rất nhiều vào các chủ thể khác của EU.

3.1.2 Thẩm quyền của Ủy ban châu Âu

Mặc dù còn chông chéo trong việc phân loại, nhưng trách nhiệm và quyền hạn tương ứng của Ủy ban có thể nhóm lại trong 6 nội dung chính: Đề xuất và phát triển các chính sách, pháp luật mới; Điều hành; Giám sát thực hiện pháp luật; Đại diện đối ngoại và đàm phán quốc tế; Trung gian hoà giải; Thúc đẩy các lợi ích chung của Liên minh.

1) Đề xuất và phát triển các chính sách và quy định mới

Điều 211 TEC quy định rằng Ủy ban “sẽ đưa ra những kiến nghị hoặc ý kiến về những vấn đề được đề cập trong Hiệp ước này, nếu được quy định rõ hoặc nếu Ủy ban xét thấy cần thiết” [96, tr.87]. Điều này trên thực tế có nghĩa là Ủy ban có trách nhiệm đưa ra những đề xuất nhằm thúc đẩy sự phát triển của EU. Khi vấn đề làm luật được đặt ra, thì quyền đề xuất dự thảo hoàn toàn thuộc về Ủy ban. Ủy ban cũng có quyền đề xuất trong lĩnh vực thuộc cột trụ

thứ hai và thứ ba của EU (ở cột trụ thứ ba, thẩm quyền này mới được bổ sung tại Hiệp ước Amsterdam) những vẫn phải chia sẻ với các quốc gia thành viên.

Ngoài những quyền lực được ghi nhận chính thức trong các hiệp ước, thực tiễn chính trị cũng chỉ ra rằng, Ủy ban vẫn là trung tâm của quá trình hình thành và phát triển chính sách. Điều quan trọng cần chú ý nhất trong những thực tiễn chính trị này là hệ thống của EU không tồn tại các thể chế như Thủ tướng hay Chính phủ để có thể đưa ra những chỉ đạo chính sách rõ ràng hay một chương trình làm luật mạch lạc. Những quan chức cao cấp của Ủy ban được tuyển từ bộ máy chính phủ của các quốc gia thành viên thường vấp phải khó khăn do thiếu vắng chỉ đạo chính trị từ bên trên và không có ranh giới lĩnh vực chính sách rõ ràng cho các sáng kiến pháp luật. Tuy nhiên, những định nghĩa chung chung về nhiệm vụ đặc biệt đối với những quan chức hạng A lại là cơ hội tiềm tàng để phát triển những nội dung nhiệm vụ mới nếu Ủy ban muốn có thẩm quyền trong một lĩnh vực chính sách mới. Quy mô hoạt động của Ủy ban có thể được qua tham khảo số liệu năm 2001: Ủy ban đã trình bày 456 đề xuất, kiến nghị, dự thảo để xin thông qua tại Hội đồng hoặc EP và Hội đồng, 43 chỉ thị, 182 quy định và 231 quyết định; 297 thông điệp và thông báo, 4 sách Trắng và 6 sách Xanh [48, tr.412]

2) Thực hiện các chức năng hành pháp

Ủy ban có trách nhiệm điều hành rất rộng rãi: nó liên quan chặt chẽ tới việc quản lý, giám sát, thực hiện các chính sách của EU. Mặc dù mức độ tham gia của Ủy ban vào các lĩnh vực chính sách là khác nhau, nhưng dường như có quy tắc chung cho việc thực hiện chức năng điều hành của Ủy ban là nó có xu hướng giám sát và phối hợp phát triển, đưa ra những cơ sở nền tảng, tổ chức điều tra và đưa ra nguyên tắc chỉ đạo trong những vấn đề quan trọng (như đề xuất hợp nhất công ty, viện trợ quốc gia, áp dụng luật pháp châu Âu khi xảy ra vi phạm) hơn là việc thực hiện cụ thể hoá các chính sách của EU.

Ba khía cạnh cần nhấn mạnh đặc biệt trong chức năng điều hành của Ủy ban châu Âu là:

- Thực hiện quyền lập quy:

Không thể có các hiệp ước hoặc luật pháp được soạn thảo dưới cái tên của Hội đồng châu Âu hoặc Hội đồng và Nghị viện châu Âu mà các quy định của nó có thể phủ lên mọi lĩnh vực mà nó cần điều chỉnh. Trong tình huống và điều kiện được nêu ra trong các hiệp ước hoặc pháp luật của EU, Ủy ban châu Âu là chủ thể được giao quyền lập quy. Điều này đặt Ủy ban châu Âu vào vị trí giống như cơ quan hành pháp của quốc gia. Vì nhu cầu phải đưa ra các quyết định nhanh chóng trong những lĩnh vực không rõ ràng đầy sự chông chéo về chính sách quản lý và vì gánh nặng của quá trình lập pháp liên quan đến những vấn đề cụ thể, có tính chuyên môn hoá cao, thực sự rất cần thiết có được những quy trình làm luật cụ thể và rút gọn đối với những luật pháp liên quan tới hoạt động quản lý và các vấn đề kỹ thuật.

Ủy ban thường ban hành ít nhất 4000 văn bản pháp luật mỗi năm dưới dạng Chỉ thị, Quy định, Quyết định. Tuy nhiên trong những năm gần đây thì số lượng văn bản pháp luật đã giảm: năm 2001 phát hành 600 quy tắc, 651 quyết định và 18 chỉ thị (xem bảng dưới). Ủy ban cũng đưa ra kiến nghị và ý kiến chỉ có ý nghĩa tham khảo, khuyến khích mà không có ý nghĩa bắt buộc.

Bảng 3.2: Các văn bản pháp luật được ban hành mới, thay thế hoặc hết hiệu lực trong năm 2001

[49, tr.422]

Cơ quan ban hành	Số lượng	Quy chế (Regulations)	Chỉ thị (Directives)	Quyết định (Decisions)	Kiến nghị (Recommendations)
EP và Hội đồng (thủ tục đồng quyết định)	Ban hành mới	13	23	3	3
	Thay thế hoặc hết hiệu lực	3	1	0	0
Hội đồng các Bộ trưởng	Ban hành mới	137	22	27	9
	Thay thế hoặc hết hiệu lực	144	48	11	0
Ủy ban châu Âu	Ban hành mới	600	18	651	17
	Thay thế hoặc hết hiệu lực	555	10	143	2

Hầu hết hoạt động lập pháp của Ủy ban gắn liền với việc chi tiết hoá hoặc ra quyết định. Việc lập pháp của Ủy ban là bước tiếp theo, cụ thể hoá các kết quả hoạt động lập pháp của Hội đồng hoặc Hội đồng và EP. Do vậy, hoạt động lập pháp tập trung nhất vào việc xây dựng các quy định liên quan tới điều chỉnh giá cả và các biện pháp hỗ trợ thị trường theo Chính sách nông nghiệp chung. Nhưng công việc lập quy của Ủy ban không phải luôn suôn sẻ.

Trong một số lĩnh vực chính sách, có những lúc Ủy ban không còn là lập quy trong hoạt động quản lý nữa mà thiên về “xây dựng chính sách”. Ví dụ như trong chính sách quản lý thương mại của Liên minh châu Âu, Ủy ban đã suy xét rất thận trọng trong việc đưa ra quyết định liệu rằng có nên áp dụng các biện pháp bảo vệ để bảo vệ thị trường châu Âu khỏi việc bán phá giá của các nước thứ 3. Và để thực hiện chính sách cạnh tranh của EU, Ủy ban đã vận dụng lợi thế từ quy định khá chung chung tại Điều 81 của TEC để hình thành việc kiểm soát chặt chẽ thông qua việc ban hành các quy tắc và các quyết định.

Khi làm việc Ủy ban phối hợp chặt chẽ với đại diện của các chính phủ thành viên khi thực hiện quyền lập quy.

- Quản lý tài chính của Liên minh Châu âu

Khoản thu hàng năm của ngân sách EU phụ thuộc chặt chẽ vào quyết định của Hội đồng. Khi xem xét các khoản thu này, Ủy ban có hai nhiệm vụ chính: kiểm tra tỷ lệ chính xác của các hạng mục của khoản thu và đảm bảo việc thanh toán từ các nước thành viên được thực hiện đúng đắn.

Về các khoản chi, các thủ tục hành chính rất khác nhau được áp dụng với từng loại khoản chi. Ủy ban bắt buộc phải điều hành việc chi tiêu trong khuôn khổ ngân sách được phê duyệt (EU không chấp nhận việc thâm hụt ngân sách) và phải dựa trên những quy định hướng dẫn các đầu mục chi tiêu trong luật pháp EU. Trong rất nhiều dạng chi tiêu của EU có 2 dạng đặc biệt quan trọng chiếm tới 80% trong tổng chi ngân sách. Thứ nhất, đó là phần bảo đảm của *Quỹ bảo đảm và định hướng phát triển nông nghiệp Châu âu* (EAGGF). Có tới 45% ngân sách hàng năm được dùng vào mục đích hỗ trợ nông nghiệp. Các quyết định quản lý chung liên quan đến EAGGF ví dụ như khi nào, điều kiện nào thì phân bổ sản phẩm dư thừa – được Ủy ban thực hiện thông qua một ban quản lý phù hợp. Việc áp dụng chính sách nông nghiệp và các quyết định quản lý ở cấp quốc gia được thực hiện thông qua các cơ quan tương ứng

phù hợp. Thứ 2, các hoạt động chi tiêu được thực hiện theo cơ cấu, các hoạt động này hầu hết được điều chỉnh bởi *Quỹ phát triển vùng Châu Âu* (ERDF), *Quỹ xã hội châu Âu* (ESF) và Cơ quan chỉ đạo của EAGGF.

Chuyển sang các lĩnh vực tài chính khác, nhìn chung khả năng quản lý tài chính của Ủy ban khá yếu kém vì thực tế Hội đồng và EP (đặc biệt là Hội đồng) kiểm soát giới hạn của các khoản thu và kiểm soát khuôn khổ các khoản chi tiêu. Trước đây, điều này cũng gây ra những khó khăn nhất định, vì nếu trong năm tài chính khi nhận thấy tình trạng chi tiêu vượt quá nguồn thu, Ủy ban châu Âu không thể can thiệp được bằng các biện pháp như: tăng mức trần của thuế thu nhập VAT hoặc giảm mức hỗ trợ giá nông nghiệp. Sự phụ thuộc vào Hội đồng và EP đến nay vẫn tồn tại, nhưng tình hình chung đã tiến bộ, vì từ năm 1998 việc kiểm soát thu chi đã có kế hoạch rõ ràng hơn và có những điều khoản cho phép Ủy ban châu Âu có thể thực hiện các hoạt động khẩn cấp nếu việc chi tiêu vượt quá trong lĩnh vực “hay có vấn đề” là nông nghiệp.

Một yếu tố khác dẫn tới việc làm yếu khả năng quản lý tài chính của Ủy ban châu Âu đó là nó không thể trực tiếp thực hiện nhiều chương trình chi tiêu của EU. Thực tế, đa số các công việc này được thực hiện bởi các cơ quan cấp quốc gia hoặc cấp dưới quốc gia – các cơ quan này thay mặt EU chi tiêu tới hơn 80% ngân sách của EU. Cơ chế kiểm tra giám sát đối với nhiều cơ quan chi tiêu ngân sách bên ngoài Ủy ban rất lỏng lẻo. Ủy ban của Prodi đã đưa ra việc cải cách cơ chế quản lý tài chính và được nêu trong cuốn sách Trắng năm 2000 (Ủy ban Châu Âu 2000), theo đó rất nhiều thay đổi đã được thông qua. Những thay đổi này bao gồm: điều chỉnh việc lập và quản lý ngân sách dựa trên từng hoạt động nhằm bám sát hơn những ưu tiên chính trị và phân bổ nguồn lực; tăng cường trách nhiệm giải trình của Ủy ban trong các thủ tục; tách biệt rõ ràng giữa chức năng phê duyệt và chức năng kiểm toán hoạt động chi tiêu; giảm bớt việc chuyển giao chức năng thực hiện cho các tổ

chức tư nhân bên ngoài (hoạt động chuyển giao ra bên ngoài tăng lên vào những năm 1990s, chủ yếu như là một biện pháp đối phó với việc Ủy ban thiếu nhân viên)

Cần phải lưu ý rằng Ủy ban có một số trách nhiệm trong việc phối hợp và quản lý nguồn tài chính không chỉ lấy từ các nguồn của EU. Những trách nhiệm này chủ yếu liên quan tới những chương trình về môi trường, những chương trình nghiên cứu về khoa học và công nghệ, và những chương trình về giáo dục mà trong đó các quốc gia thành viên làm việc cùng với những quốc gia không phải thành viên. Một lĩnh vực chương trình đặc biệt quan trọng mà trong đó Ủy ban có trách nhiệm điều phối và quản lý đó điều khoản trợ giúp của phương Tây đối với các quốc gia thuộc Liên Xô cũ.

- Giám sát đối với việc thực hiện chính sách "Tối quan trọng "

Vai trò của Ủy ban liên quan đến việc thực hiện những chính sách của EU cơ bản là kiểm tra, giám sát. Bản thân Ủy ban chỉ thực hiện trực tiếp một số lượng nhất định các chính sách – đáng kể nhất là chính sách cạnh tranh. Trên thực tế, phần lớn việc thực hiện hàng ngày, thường xuyên các chính sách của EU được giao cho các cơ quan có thẩm quyền tương ứng tại các nước thành viên. Ví dụ: Customs and Excise Authorities (Hải Quan và Cơ quan kiểm soát thuế nội địa.) – có trách nhiệm giải quyết hầu hết các vấn đề gắn liền với việc vận chuyển qua biên giới trong và ngoài EU; Các đội kiểm soát thú y (kiểm tra tiêu chuẩn chất lượng thực phẩm); Bộ Nông Nghiệp và ủy ban can thiệp Nông nghiệp (Ministries of Agriculture and Agricultural Intervention Boards) - có trách nhiệm kiểm soát sản lượng nông nghiệp trong thị trường nội địa và giải quyết trực tiếp với nông dân và thương nhân về việc thanh toán và nghĩa vụ. Để đảm bảo những chính sách đó được áp dụng một cách tương đối thống nhất tại các nước thành viên, Ủy ban phải cố gắng giám sát, hoặc ít nhất cũng xem xét các báo cáo của các cơ quan quốc gia và cách thức họ thực hiện nhiệm vụ của EU.

3) Bảo vệ khuôn khổ luật pháp

Cùng kết hợp với Toà án châu Âu, Ủy ban chịu trách nhiệm đảm bảo rằng các hiệp ước và luật pháp EU phải được tôn trọng. Vai trò này gắn liền với việc giám sát và điều hành của Ủy ban. Trên thực tế, sự thiếu vắng cơ chế tổ chức thực hiện chính sách đầy đủ ở tầm EU làm cho vai trò bảo vệ pháp luật của Ủy ban, ở một mức độ nào đó, như sự thay thế việc tổ chức thực hiện hàng ngày các chính sách EU ở cấp quốc gia. Đó là một vai trò rất khó thực hiện vì những người vi phạm luật của EU thường che giấu những hành vi vi phạm luật pháp của họ và thường được bảo vệ bởi các cơ quan có thẩm quyền của quốc gia.

Ủy ban có thể phát hiện ra những hoạt động bất hợp pháp bằng nhiều cách. Trong trường hợp không có sự chuyển đổi hay chuyển đổi không đúng theo một Chỉ thị vào trong luật pháp của quốc gia, điều này rất rõ ràng vì các Hướng dẫn thường xác định cụ thể một thời điểm mà Ủy ban phải được cung cấp đầy đủ chi tiết về các biện pháp chuyển đổi của quốc gia. Cách thứ hai là bằng việc tự thông báo. Ví dụ, các nước có nghĩa vụ thông báo cho Ủy ban về tất cả những dự thảo quy định và tiêu chuẩn của quốc gia liên quan đến những chỉ tiêu thông số kỹ thuật để Ủy ban có thể biết chắc rằng chúng sẽ không tạo thành rào cản thương mại. Tương tự, theo Điều 88 TEC, hỗ trợ của các quốc gia phải gửi đến Ủy ban để kiểm tra. Việc tự nguyện gửi thông báo cũng có thể thực hiện theo Điều 81 TEC bởi vì mặc dù các bên không bắt buộc phải thông báo cho Ủy ban về những biện pháp có thể hạn chế kinh doanh, song họ vẫn thường xuyên gửi thông báo, bởi vì họ muốn làm rõ liệu biện pháp mà họ áp dụng có vi phạm pháp luật EU hay không hoặc vì họ mong muốn có được một sự miễn trừ (nếu việc thông báo không được thực hiện trong giới hạn thời gian cụ thể, thì việc miễn trừ là không được phép). Cách thứ ba là thông tin về các vi phạm làm đến từ các cá nhân, tổ chức, các hãng và các nhà nước thành viên khi các chủ thể này thấy rằng lợi ích của mình đang bị đe dọa do hành

động vi phạm của bên nào đó. Ví dụ, Đức thường xuyên than phiền về mức trợ cấp mà nhiều chính phủ quốc gia giành cho các ngành thép của họ. Cách thứ tư là thông qua những nỗ lực riêng của Ủy ban. Những nỗ lực này được thực hiện dưới một số hình thức: điều tra của các đội giám sát/ điều tra/gian lận; phân tích thông tin do các cơ quan bên ngoài cung cấp; hoặc có thể chỉ đơn giản do một quan chức của Ủy ban đọc bài báo thấy rằng một chính phủ hay một hãng đang làm hay không làm điều gì đó có vẻ đáng nghi ngờ theo luật của EU.

Các vụ khởi kiện các nhà nước thành viên với những lý do như: không thông báo Ủy ban về các biện pháp đã áp dụng nhằm đưa nội dung Chỉ thị của EU vào luật pháp quốc gia; không điều chỉnh hoặc điều chỉnh không đúng nội dung của các Chỉ thị; không áp dụng hay áp dụng không đúng luật của EU - phổ biến nhất là những vụ việc liên quan tới thị trường nội địa, công nghiệp, thuế gián thu, nông nghiệp và bảo vệ môi trường hay bảo vệ người tiêu dùng. Trước khi áp dụng bất kỳ hành động nào chống lại một nhà nước thành viên, Ủy ban châu Âu phải thông báo về vấn đề pháp lý mà quốc gia đó có thể đã vi phạm. Sau khi Ủy ban tiến hành một cuộc điều tra, nếu sự vi phạm được xác nhận và điều đó đang tiếp tục diễn ra, một thủ tục theo quy định tại Điều 226 TEC được áp dụng, theo đó Ủy ban:

“sẽ đưa ra ý kiến hợp lý về vấn đề này sau khi cho nhà nước có liên quan cơ hội đệ trình những quan điểm của mình. Nếu Nhà nước có liên quan không tuân thủ ý kiến của Ủy ban trong thời hạn do Ủy ban đặt ra, vấn đề có thể được đưa ra trước Toà án Tư pháp” [96, tr.93]

Do hầu hết các vi phạm đều có liên quan đến việc thực hiện chức năng điều chỉnh thị trường, Ủy ban thường tìm cách đảm bảo rằng các thủ tục này phải được thực hiện theo một thời gian biểu chặt chẽ: thông thường một nhà nước có khoảng 2 tháng để đưa ra những giải trình của nó và một khoảng thời gian tương đương để làm theo ý kiến hợp lý do Ủy ban đưa ra.

Cần nhấn mạnh rằng, hầu hết các trường hợp đều được giải quyết ở giai đoạn đầu. Vì vậy, bình quân mỗi năm Ủy ban phát hành khoảng 1000 thông báo chính thức, 500 ý kiến hợp lý và 150 tham khảo được gửi tới Tòa án Tư pháp. Trong năm 2001, những con số này tương ứng là 1050, 569 và 162 [50, tr.391]. Italia, Pháp, Tây ban Nha và Hy Lạp luôn xếp hạng cao trong các bảng danh sách này. Một lý do giải thích cho việc nhiều vấn đề được giải quyết ở giai đoạn đầu là hầu hết các vi phạm xảy ra đều không phải là kết quả của việc cố ý lẩn tránh luật của EU mà thực tế là do sự giải thích pháp luật khác nhau, hoặc do các thủ tục hành chính và lập luật pháp tại các quốc gia rất hay bị trì hoãn.

Mặc dù có sự khác nhau giữa các nhà nước thành viên về sự nhiệt tình của họ đối với việc áp dụng các quy định pháp luật của EU, nhưng hầu hết đều muốn tránh đối đầu công khai với các thể chế của EU. Nếu các nước không muốn bị xem xét bởi một luật của EU, họ thường có gắng điều chỉnh để tuân thủ các quy định của EU hơn là tìm cách chống đối công khai. Tuy nhiên, sự trì hoãn có thể được coi là một hình thức chống đối, trong đó các nhà nước thành viên nhận thức rõ rằng có thể phải mất nhiều năm trước khi Ủy ban, và thậm chí cả Tòa án Tư pháp động chạm được tới họ. Luật pháp về môi trường minh họa cho điều này, với hầu hết các nhà nước, họ không đưa vào đầy đủ hay chỉ thực hiện một phần luật pháp đã tồn tại từ lâu của EU - về các vấn đề như ô nhiễm môi trường, nước tắm hay nước uống.

4) Đại diện và đàm phán với bên ngoài

Vai trò của Ủy ban liên quan tới vấn đề đối ngoại của EU gồm 6 vai trò cơ bản:

Thứ nhất, Ủy ban giữ vị trí trung tâm trong việc xác định và điều chỉnh chính sách thương mại đối với bên ngoài. Trên cơ sở Điều 133 TEC, và với việc các hoạt động của nó luôn là đối tượng xem xét phê chuẩn của Hội đồng,

Ủy ban là người đại diện và thay mặt EU trong các cuộc thương lượng chính thức, các cuộc đàm phán như vậy được thực hiện dưới sự ủng hộ của WTO.

Thứ hai, Ủy ban có trách nhiệm quan trọng trong việc đàm phán và quản lý rất nhiều các thỏa thuận với bên ngoài mà EU ký với nhiều nước hoặc nhóm nước. Những thỏa thuận này tồn tại dưới rất nhiều dạng và các nội dung được ưu tiên không chỉ là các điều kiện để thúc đẩy thương mại mà cả các đòi hỏi về chính trị, tài chính.

Thứ ba, Ủy ban đại diện cho EU và thực hiện rất nhiều công việc phối hợp với các tổ chức quốc tế quan trọng. Ba trong số những tổ chức này được đề cập trong TEC: Liên hợp quốc và các tổ chức chuyên môn của nó (điều 302), Hội đồng châu Âu (điều 303), OECD (điều 304)

Thứ tư, Ủy ban có trách nhiệm quan trọng là chủ thể chính trong việc liên lạc, làm việc giữa EU và các quốc gia không phải thành viên. Hơn 160 quốc gia có quan hệ ngoại giao với EU và Ủy ban có trách nhiệm thông báo cho họ về những thông tin về EU thông qua việc trao đổi tài liệu hoặc thông qua các quan chức trực tiếp tại họp báo hoặc lobby. EU về phần mình cũng duy trì một mạng lưới ngoại giao đầy đủ ở bên ngoài, lên tới hơn 130 đoàn ngoại giao và văn phòng đại diện và được xếp vào bộ máy của Ủy ban.

Thứ năm, Ủy ban có trách nhiệm quan trọng trong các vấn đề liên quan tới các ứng cử viên gia nhập EU. Trên cơ sở các đơn xin gia nhập, Hội đồng châu Âu yêu cầu Ủy ban thực hiện các cuộc điều tra chi tiết về các thông tin liên quan và báo cáo đề xuất ý kiến. Khi các cuộc đàm phán được tiến hành, Ủy ban theo hướng dẫn của Hội đồng, thực hiện chức năng là người đàm phán chính, ngoại trừ một số trường hợp gặp gỡ ở cấp bộ trưởng hoặc khi vấn đề quá nhạy cảm hoặc quá khó cần phải có giải pháp liên bộ (giải pháp từ cơ quan quản lý của nhiều ngành, lĩnh vực). Khi đàm phán hoàn thành, Ủy ban đưa ra kiến nghị với Hội đồng rằng khi nào thì ứng cử viên có thể được chấp

nhận là thành viên. Toàn bộ quá trình – từ khi đệ đơn đến khi gia nhập – có thể mất nhiều năm.

5) Vai trò trung gian, hòa giải

Rất nhiều quá trình ra quyết định của EU, đặc biệt là ở Hội đồng bộ trưởng, dựa trên cơ sở thỏa thuận về lợi ích giữa các bên. Ủy ban tham gia rất nhiều trong việc thúc đẩy đưa đến các thỏa thuận, và rất nhiều thời gian của nó được dùng để tìm kiếm những quan điểm chung nhằm tạo ra một mẫu số chung nhỏ nhất. Vai trò trung gian và hòa giải buộc Ủy ban phải bảo vệ và chú ý tới các dự thảo của mình. Những đề xuất quá cấp tiến, mặc dù chứa đựng những nội dung hợp lý và cần thiết, hầu như chắc chắn sẽ vấp phải sự phản đối mạnh mẽ. Các dự án ở mức độ vừa phải, thường ở dạng điều chỉnh hoặc mở rộng những chính sách đang tồn tại, chủ yếu thiên về khía cạnh kỹ thuật hơn là quan điểm, tư tưởng sẽ dễ được chấp nhận hơn. Bởi vậy, bản thân Ủy ban đã phải tự xem xét vấn đề nào bắt buộc phải điều chỉnh, mở rộng ...

Ủy ban không phải là cơ quan EU duy nhất phải kiểm đầu bôi trơn cho bộ máy ra quyết định. Bản thân Hội đồng cũng phải từng bước cải thiện bộ máy của nó. Nhưng Ủy ban vẫn có vai trò đặc biệt hơn trong việc làm trung gian, hòa giải. Một lý do là Ủy ban được xem như không bị chia cắt thành bè phái: các ý kiến của nó do vậy ít bị nghi ngờ hơn từ các tổ chức còn lại. Trong nhiều trường hợp khác, lý do đơn giản Ủy ban là cơ quan phù hợp nhất khi có mặt ở mọi giai đoạn và thực sự tham gia vào các diễn đàn trong hệ thống ra quyết định của EU.

Hiệu quả hoạt động trung gian, hòa giải của Ủy ban có thể bị ảnh hưởng đáng kể bởi năng lực của các quan chức của nó. Ví dụ, một quan chức của Ủy ban có thể giữ vai trò quan trọng trong việc điều chỉnh một dự thảo đề xuất tại Nhóm làm việc của Hội đồng, trong khi một quan chức khác có thể đánh giá sai về tình hình và không chỉ gây tổn hại cho Ủy ban mà còn đe dọa cả tiến trình thông qua đề xuất. Khi thực hiện vai trò trung gian, hòa giải Ủy ban phải

xem xét, xử lý rất nhiều câu hỏi một cách cẩn thận, suy xét kỹ càng với sự nhạy cảm chính trị cao: Khi nào thì một vấn đề cần phải được đưa ra và đưa ra dưới dạng nào? Đây là điểm hợp lý để Ủy ban có thể bắt đầu khởi động tiến trình ở Hội đồng? Các cuộc thảo luận không chính thức với các “đối tác cản trở” có thể đạt được điều gì không? Tất cả những câu hỏi này đòi hỏi phải có được những kỹ năng chính trị cao.

3.1.3 Cơ chế ra quyết định

Với cấu trúc thứ bậc được mô tả ở trên, quy trình đưa ra đề xuất của Ủy ban được tiến hành như sau:

- Dự thảo ban đầu được soạn thảo ở cấp chuyên viên hạng A trung bình tại các DG tương ứng. Sự hỗ trợ tư vấn bên ngoài từ các nhà học giả, chuyên gia hay quan chức quốc gia, các nhóm lợi ích...được tìm kiếm và ký hợp đồng nếu cần thiết và phù hợp. Các thông số của bản dự thảo được xác định bởi chính sách của EU hoặc theo hướng dẫn được đặt ra của quan chức cấp cao của Ủy ban hoặc Hội đồng châu Âu.

- Bản dự thảo được chuyển lên cấp trên – qua cấp cao hơn trong DG, qua Nội các của Cao ủy tương ứng, và qua cuộc họp hàng tuần của người đứng đầu các Nội các – cho tới Đoàn cao ủy. Trong quá trình này, bản dự thảo được rà soát một cách rộng rãi.

- Đoàn cao ủy có thể tùy ý sửa đổi bản đề xuất: chấp nhận, từ chối, gửi lại cho DG để dự thảo lại hoặc trì hoãn việc ra quyết định.

Tóm lại

Trong những năm gần đây, Ủy ban hoạt động có vẻ kém hiệu quả hơn so với thời gian cuối những năm 1980s khi nó dẫn dắt việc hoàn thiện thị trường nội khối, giữ vị trí chủ đạo trong các đề xuất EMU và các tiêu chuẩn xã hội. Các nhà bình luận đặc biệt nhấn mạnh vào sự suy giảm vai trò đề xuất của Ủy ban cũng như khả năng yếu kém của nó trong việc đưa ra quan điểm thực sự

và khả năng lãnh đạo. Nó chỉ còn biết phản ứng trong việc thực hiện trách nhiệm của mình: phản ứng với áp lực của nhiều nhóm lợi ích; phản ứng tức thời đối với các sự vụ; và trên cả là phản ứng với sự gia tăng ngày càng nhiều những “chỉ dẫn” từ Hội đồng bộ trưởng và Hội đồng châu Âu.

Giải thích thực tế nêu trên, có thể xuất phát từ các yếu tố sau:

- Cấu trúc hành chính quan liêu của Ủy ban làm nó rất khó đưa ra một cách nhìn tổng thể

- Những căng thẳng tồn tại giữa yếu tố sáng tạo và yếu tố hành chính quan liêu trong việc thực hiện trách nhiệm của Ủy ban có lẽ không bao giờ được giải quyết ổn thỏa

- Sự xuất hiện liên tục trong chương trình nghị sự của EU các vấn đề chính trị nhạy cảm gắn liền với mong muốn của các nhà chính trị không muốn trao quá nhiều quyền lực cho chủ thể khác khi nó có thể tránh luôn tạo ra một số quốc gia thành viên có thái độ trì hoãn, cản trở việc trao quyền tự chủ mạnh hơn cho Ủy ban

- Các lĩnh vực chính sách hiện tại được thực hiện tại cấp EU đã rất rộng lớn, nghĩa là các lĩnh vực chính sách còn lại để Ủy ban có thể tiếp tục đưa ra đề xuất chính sách không còn nhiều.

- Cũng giống bộ máy hành chính quốc gia, Ủy ban bị tác động và ảnh hưởng bởi quan niệm quay trở về với trách nhiệm của một tổ chức quản lý công và tập trung để làm cho nó tăng thêm hiệu quả về cái mà nó làm chứ không phải mở rộng cái mà nó có thể làm.

Tuy nhiên, mức độ suy giảm vai trò vị trí của Ủy ban không nên quá cường điệu. Mặc dù quyền lực của nó bị cắt giảm ít nhiều so với nó mong muốn, đặc biệt là mong muốn có được quyền lực mạnh hơn trên cơ sở quy định tại hiệp ước nhưng ở một số khía cạnh, quyền lực của nó thực tế đã được tăng cường khi nó tự điều chỉnh theo đòi hỏi của sự vận động biến đổi của

EU. Như đã trình bày, Ủy ban tự thực hiện hoặc phối hợp với các cơ quan khác thực hiện rất nhiều các chức năng quan trọng. Thêm nữa, nó giữ vị trí trung tâm trong quá trình thúc đẩy các dự án liên quan những vấn đề tâm điểm trong các chương trình nghị sự của EU những năm gần đây như: củng cố và mở rộng SEM; đảm bảo sự thành công của EMU; dẫn dắt quá trình mở rộng liên minh; thúc đẩy các chiến lược tăng trưởng việc làm; chuyển đổi CAP từ hỗ trợ giá thành hệ thống hỗ trợ thu nhập.

Vị trí của Ủy ban châu Âu trong hệ thống EU và khả năng của nó tác động đến quá trình hội nhập sẽ mạnh mẽ hơn khi có điều kiện thuận lợi. Các điều kiện tạo thuận lợi này có thể là: lĩnh vực chính sách được áp dụng cơ chế QMV tại Hội đồng, Hội đồng và EP không quá mâu thuẫn nhau, hoặc khi những người ra quyết định không chắc chắn chính sách nào là tối ưu. Nhưng thậm chí khi những điều kiện nói trên không tồn tại, Ủy ban vẫn thường thể hiện là một thể chế quan trọng và không chỉ trong việc thực hiện mục tiêu chính sách. Ủy ban, nói ngắn gọn là cơ quan trung tâm và có giữ vai trò sống còn của hệ thống EU.

3.2 Hội đồng châu Âu (European Council)

Trong những năm 1960 và đầu những năm 1970, một số ít các cuộc họp thượng đỉnh gồm nguyên thủ các quốc gia thành viên đã được tổ chức. Tại hội nghị thượng đỉnh Paris năm 1974, người ta quyết định thể chế hoá các cuộc họp thượng đỉnh này bằng việc thành lập Hội đồng mà sau này gọi là Hội đồng Châu Âu.

Lý do chính dẫn đến việc thành lập Hội đồng Châu Âu là người ta nhận thấy Cộng đồng Châu Âu không thể đáp đầy đủ và nhanh chóng đối với các thách thức khó khăn ngày càng tăng. Ủy ban châu Âu thì bản thân đã bị yếu bởi việc ra quyết định chủ yếu dựa vào cơ chế liên chính phủ, điều này đã được cảnh báo tại Thỏa hiệp Luxembourg. Hội đồng các Bộ trưởng thì bị hạn chế cả về lĩnh vực hoạt động cũng như cơ chế ra quyết định dựa trên sự đồng

thuận. Cả hai cơ quan này đều không thể thể hiện vai trò lãnh đạo cần thiết. Việc tập trung vào một cơ chế quyền lực mới được xem là cần thiết nhằm làm cho Cộng đồng Châu Âu trở nên hiệu quả hơn, cả trong đối nội và đối ngoại. Theo lập luận của Tổng thống Pháp Giscard d'Estaing cùng với Thủ tướng Tây Đức Schmidt - những nhân vật chủ chốt trong việc này - thì Hội đồng châu Âu là một thể chế cần thiết để đưa người đứng đầu các chính phủ ngồi cùng nhau trên cơ sở không chính thức để có thể trao đổi ý tưởng, tăng cường sự hiểu biết chung ở cấp chính trị cao nhất, đưa ra định hướng để phát triển chính sách, và đôi khi để phá bỏ những ách tắc trong công việc.

Việc công bố và thừa nhận chính thức Hội đồng Châu Âu được thực hiện rất đơn giản bằng một vài đoạn được đưa ra trong Thông cáo chung Paris. Nội dung một số đoạn chủ yếu như sau:

“Nhận thấy sự cần thiết về một cách tiếp cận tổng thể đối với các vấn đề nội bộ liên quan tới việc hoàn thành mục tiêu thống nhất Châu Âu và các vấn đề đối ngoại mà Châu Âu phải đối mặt, nguyên thủ các Quốc gia đánh giá điều này là rất quan trọng trong việc đảm bảo sự phát triển và sự thống nhất trong các hoạt động của Cộng đồng cũng như sự hợp tác trong các hoạt động chính trị.

Do vậy, các nguyên thủ quốc gia thành viên quyết định gặp gỡ, trên cơ sở được tháp tùng bởi các Bộ trưởng Ngoại giao, ba lần trong một năm hoặc khi nào cần thiết, dưới hình thức một Hội đồng.

Bộ máy hành chính trợ giúp sẽ được cung cấp phù hợp với các tập quán và các thủ tục hiện hành.” [85, tr.3]

Hai điểm trong thông cáo chung này cần nhấn mạnh, đó là: Thứ nhất là nó không rõ ràng, đặc biệt là vai trò và chức năng chính xác của Hội đồng Châu Âu là gì; Thứ hai, Hội đồng không được quy định trong các văn bản pháp lý ở cấp hiệp ước hay pháp luật của Liên minh. Hội đồng có chức năng đưa ra những thông báo chính trị về thoả thuận giữa các nhà lãnh đạo quốc

gia thành viên nhưng lại không được chính thức thể chế hoá vào khuôn khổ của Cộng đồng.

3.2.1 Cơ cấu tổ chức, bộ máy

Điều 4 phần “Các điều khoản chung” của hiệp ước TEU đã làm rõ, có hai ‘cấp độ’ về thành viên của Hội đồng Châu Âu: cấp 1 bao gồm người đứng đầu quốc gia hoặc chính phủ của các nhà nước thành viên và Chủ tịch Ủy ban; cấp 2 bao gồm các Bộ trưởng Ngoại giao các nước thành viên và một thành viên khác của Ủy ban châu Âu tham dự để giúp đỡ.

Trong những năm gần đây, để giải quyết những vấn đề ngày càng có ý nghĩa quan trọng của EMU, các Hội đồng bộ trưởng Ecofin thường tham dự hội nghị thượng đỉnh châu Âu. Để giải quyết vấn đề xuất hiện các bộ trưởng mới trong cuộc họp và để tạo ra khả năng linh hoạt hơn trong việc tổ chức cuộc họp, hội nghị Seville đã đưa ra điều khoản cho phép thay thế các Bộ trưởng ngoại giao tại phòng họp bằng các bộ trưởng khác nếu nội dung của cuộc họp có yêu cầu.

Người ta chỉ quy định đơn giản “Mỗi đoàn đại biểu sẽ có hai ghế tại phòng họp” [83, tr.22].

Ngoài những người chính thức, tại phòng họp chính thức của hội nghị thượng đỉnh chỉ có một số rất ít người khác thường được phép có mặt: các phiên dịch, 6 quan chức – 2 người từ quốc gia chủ trì cuộc họp, 1 người từ Văn phòng Hội đồng (công việc chủ yếu của ba nhân viên thuộc Văn phòng Hội đồng này là ghi chép chính xác biên bản cuộc họp), và 3 người từ Ủy ban Châu Âu – trong đó có Tổng Thư ký Ủy ban; và ba quan chức cố vấn của mỗi quốc gia túc trực bên ngoài, nhưng tại mỗi thời điểm chỉ có 1 người được phép vào trong trường hợp có liên quan.

Đoàn đại biểu của mỗi nước thành viên được bố trí 1 nơi gần phòng họp của hội nghị thượng đỉnh, tại đây các thành viên sẵn sàng để hội nghị triệu tập

khi có yêu cầu. Tại hội nghị Seville, người ta quyết định rằng các đoàn đại biểu chính thức sẽ bị hạn chế về quy mô tối đa 20 người. Tuy nhiên, có thể thấy trước rằng sẽ các nước thành viên sẽ tiếp tục thói quen được thiết lập từ lâu là luôn bổ sung vào đoàn đại biểu chính thức rất nhiều thành viên gọi là phi chính thức hoặc hỗ trợ kỹ thuật.

a. Số lượng các hội nghị

Theo điều 4 hiệp ước TEU, Hội đồng Châu Âu được yêu cầu họp ít nhất 2 lần một năm. Hai cuộc họp này được tổ chức vào cuối mỗi nhiệm kỳ Chủ tịch luân phiên EU, vào tháng 6 và tháng 12.

Hội nghị thượng đỉnh Seville đã sửa đổi và quy định rằng Hội đồng Châu Âu sẽ họp theo nguyên tắc 4 lần/năm với 2 lần trong mỗi nhiệm kỳ Chủ tịch luân phiên EU. Hội nghị thượng đỉnh cũng quyết định rằng các cuộc họp bất thường vẫn có thể được triệu tập trong những điều kiện bất thường.

b. Địa điểm

Cho đến năm 2001, các hội nghị thượng đỉnh vào cuối mỗi nhiệm kỳ Chủ tịch vẫn được tổ chức ở quốc gia giữ vị trí Chủ tịch EU. Tuy nhiên, IGC 2000 đã bổ sung thêm quy định trong Hiệp ước Nice rằng từ năm 2002, một cuộc họp của Hội đồng Châu Âu vào cuối mỗi nhiệm kỳ Chủ tịch sẽ được tổ chức tại Brussels. Tuyên bố này chỉ liên quan đến các cuộc họp thượng đỉnh cuối nhiệm kỳ Chủ tịch; còn các quốc gia giữ vị trí Chủ tịch luân phiên EU được tùy ý lựa chọn bất kỳ nơi nào để tổ chức hội nghị.

c. Công tác chuẩn bị cho hội nghị

Phần lớn trách nhiệm trong việc chuẩn bị các cuộc họp của Hội đồng Châu Âu thuộc về quốc gia giữ cương vị Chủ tịch - đồng thời là quốc gia Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng.

Bất kể công việc chuẩn bị nào mà những người đứng đầu quốc gia đã lựa chọn, các quan chức quốc gia và các Bộ trưởng Ngoại giao luôn phải tập

trung quan tâm. Thủ tục ‘chuẩn’ đối với các cuộc hội nghị thượng đỉnh cuối nhiệm kỳ Chủ tịch là các quan chức cao cấp của quốc gia giữ cương vị Chủ tịch, cùng làm việc với Văn phòng Hội đồng Bộ trưởng và Ủy ban châu Âu để xác định các chủ đề cần hay không cần đưa vào thảo luận. Những vấn đề này được thực hiện thông qua các COREPER, và trong trường hợp các vấn đề CFSP, thông qua Ủy ban Chính trị và An ninh. Khoảng 10 ngày trước cuộc họp thượng đỉnh, các Bộ trưởng ngoại giao thường cùng với các Bộ trưởng Ecofin sẽ gặp gỡ để nhằm hoàn thiện nội dung và chương trình họp, và cả việc chuẩn bị cho những thương lượng trước hội nghị. Đối với các hội nghị thượng đỉnh được cho rằng sẽ khó khăn thì ngoài các thủ tục ‘chuẩn’, rất nhiều các cuộc họp trù bị ở cấp bộ trưởng sẽ được tổ chức.

Tại một cuộc họp được tổ chức ít nhất 4 tuần trước khi họp Hội đồng Châu Âu, GAC trên cơ sở dự thảo của nước chủ tịch, sẽ chú thích vào dự thảo chương trình để phân biệt:

- Các khoản mục cần được phê chuẩn mà không cần tranh luận
- Các khoản mục cần thảo luận để xác định các đường lối chính trị chung.
- Các khoản mục để thảo luận để thông qua một quyết định...
- Các khoản mục để thảo luận mà dự kiến là chưa đưa ra được kết luận.

Với mỗi khoản mục có liên quan tới các gạch đầu dòng thứ hai và thứ ba nêu trên, nước Chủ tịch sẽ chuẩn bị một bản phác thảo ngắn gọn vạch ra các vấn đề, các câu hỏi cần được thảo luận và những lựa chọn giải pháp chủ yếu.

Trước khi diễn ra cuộc họp của Hội đồng Châu Âu, GAC sẽ tổ chức phiên họp trù bị cuối cùng và thông qua chương trình làm việc cuối cùng, sau đó sẽ không có bất cứ khoản mục nào được đưa vào chương trình nếu không có sự đồng ý của tất cả các đại biểu.

Ngoại trừ những lý do khẩn cấp và không thể lường trước ví dụ các sự kiện quốc tế hiện tại, không có Hội đồng hay Ủy ban nào có thể họp trong thời gian giữa phiên chuẩn bị cuối cùng của Hội đồng quan hệ đối ngoại và các vấn đề chung và cuộc họp của Hội đồng Châu Âu [83, tr.20-22].

3.2.2 Thẩm quyền của Hội đồng châu Âu

Hiện tại, quyền lực trên cơ sở quy định của các hiệp ước của Hội đồng Châu Âu như sau:

Các Điều khoản chung của hiệp ước TEU cụ thể hoá thông qua Điều 4(D):

“Hội đồng Châu Âu sẽ cung cấp thúc đẩy cần thiết cho sự phát triển và xác định đường lối chính trị chung của Liên minh.

Hội đồng Châu Âu bao gồm những người đứng đầu chính phủ các quốc gia thành viên và Chủ tịch Ủy ban. Hội đồng được hỗ trợ bởi các Bộ trưởng Ngoại giao và thành viên của Ủy ban châu Âu. Hội đồng sẽ họp ít nhất hai lần một năm, dưới sự chủ tọa của người đứng đầu Nhà nước hoặc Chính phủ của nước thành viên hiện nắm giữ chức Chủ tịch luân phiên EU.

Hội đồng Châu Âu sẽ đệ trình lên Nghị viện Châu Âu một bản báo cáo sau mỗi cuộc họp và một bản báo cáo hàng năm về tiến bộ đạt được của Liên minh.” [107, tr.7]

Vai trò chung của Hội đồng Châu Âu trong Liên minh châu Âu mặc dù đã được quy định trong văn bản pháp luật của Liên minh, tuy nhiên vẫn còn mơ hồ vì “Các Điều khoản Chung” không được gắn với các Hiệp ước Cộng đồng. Với một cơ sở pháp lý như vậy, Hội đồng châu Âu và những quy định tại điều 4 này không phải là đối tượng được xem xét tại Tòa án châu Âu.

- Trong Mục VII của TEC quy định về các vấn đề Chính sách Tiền tệ và Kinh tế, có hai tham chiếu tới Hội đồng Châu Âu: Theo Điều 99, Hội đồng giữ vai trò quan trọng trong việc quyết định ‘hướng dẫn chung của các chính

sách kinh tế của các nước thành viên và của Cộng đồng’ [95, tr.39]; Theo Điều 113, báo cáo hàng năm về Ngân hàng Trung ương Châu Âu phải được trình bày trước Hội đồng. Mục VII cũng đề cập tới các nguyên thủ quốc gia với góc độ khác tách biệt với tư cách thành viên của họ trong Hội đồng Châu Âu. Điều 112 quy định các thành viên của Ngân hàng Trung ương Châu Âu được bổ nhiệm ‘phù hợp với sự nhất trí chung của các nước thành viên ở cấp nguyên thủ quốc gia hoặc cấp chính phủ’ [95, tr.46].

- Điều 13 của TEU, được sửa đổi bởi Hiệp ước Amsterdam, đã đặt Hội đồng Châu Âu vào một vị trí có tiềm năng rất quan trọng, đặc biệt đối với các vấn đề CFSP:

Hội đồng Châu Âu sẽ xác định các nguyên tắc và đường lối tổng thể cho chính sách an ninh và đối ngoại chung, bao gồm cả những vấn đề liên quan đến quốc phòng.

Hội đồng Châu Âu sẽ quyết định các chiến lược chung để Liên minh thực hiện trong các lĩnh vực mà các nước thành viên có chung lợi ích quan trọng.

Các chiến lược chung sẽ đề ra các mục tiêu, thời hạn và các biện pháp mà Liên minh và các nước thành viên cần phải thực hiện.

Hội đồng sẽ ra quyết định cụ thể cần thiết để xác định và thực hiện chính sách an ninh và đối ngoại chung trên cơ sở các đường lối tổng thể được Hội đồng Châu Âu xác định.

Hội đồng sẽ đề xuất các chiến lược chung cho chính Hội đồng và sẽ thực hiện các chiến lược đó, đặc biệt là bằng cách phê chuẩn các hành động chung và quan điểm chung.

Hội đồng sẽ đảm bảo sự đoàn kết, tính thống nhất và sự hiệu quả của những hành động do Liên minh thực hiện.

- Theo điều 214 (2) của TEC, được sửa đổi bởi Hiệp ước Nice, ‘Hội đồng hợp gồm những người đứng đầu quốc gia hoặc chính phủ thành viên và biểu quyết theo đa số, sẽ đề cử người mà Hội đồng dự kiến sẽ được bổ nhiệm là Chủ tịch Ủy ban; việc bổ nhiệm sẽ được Nghị viện Châu Âu phê chuẩn’[96, tr.89].

Có quan điểm cho rằng cơ sở pháp lý ít ỏi của Hội đồng Châu Âu trong các hiệp ước (không được ghi nhận cho đến khi SEA ra đời, và hầu hết đều không thuộc quy định của các Hiệp ước thành lập, và thiếu quy định pháp lý rõ ràng đối với vai trò chính xác của nó, đặc biệt trong cột trụ thứ nhất và thứ ba) sẽ cản trở Hội đồng châu Âu về khả năng tạo ảnh hưởng và biến mình thành một thể chế ra quyết định quan trọng. Trên thực tế, điều này không phải là một sự cản trở bởi vì những người tham dự các cuộc họp là những người đứng đầu các quốc gia thành viên, do vậy hầu như không có gì có thể cản trở họ quyết định Hội đồng Châu Âu sẽ làm hay không làm gì. Kết quả là, sự vận động, phát triển và ảnh hưởng của Hội đồng Châu Âu phụ thuộc chủ yếu vào ý thích của những người tham gia và những đòi hỏi của thực tiễn chính trị hơn là do tuân thủ những quy định thủ tục. Tuy nhiên, Hội đồng châu Âu luôn có ý thức cẩn thận tránh sa vào những vấn đề gắn chặt với các quy định và yêu cầu chặt chẽ, đặc biệt là những quy định có thể làm nảy sinh quyền phán xét ECJ.

Cơ hội tự quyết định việc gì tạo cho Hội đồng châu Âu khả năng thực hiện rất nhiều vai trò và chức năng. Ngày càng nhiều lĩnh vực đặc biệt quan trọng và đã được bổ sung vào danh sách những việc Hội đồng châu Âu sẽ làm. Trên thực tế, Hội đồng Châu Âu đã trở thành trung tâm trong việc ra quyết định của Liên minh Châu Âu – nó không xử lý công việc hàng ngày của 4 thể chế chủ yếu khác của EU, mà đứng ở vị trí cao hơn và đặt ra những tham số cơ bản cho hệ thống Liên minh Châu Âu. Các quyết định cuối cùng, ràng buộc pháp lý đối với Liên minh Châu Âu có thể được thực hiện bởi các

thể chế khác của EU, nhưng các quyết định chính trị quan trọng có liên quan đến thể chế và chính sách phát triển của EU hiện nay, nhìn chung do Hội đồng Châu Âu đề xuất, hay ít nhất là làm rõ.

Lĩnh vực hoạt động và vai trò của Hội đồng châu Âu

Như đã đề cập, Hội đồng châu Âu tương đối được tự do quyết định làm cái gì. Chỉ có một vài điều khoản trong các văn bản pháp lý hoặc hiệp ước đề cập đến các trách nhiệm của nó nhưng không rõ ràng. Trong khi đó tình hình chính trị của mỗi quốc gia thành viên trên thực tế lại đặt ra cho Hội đồng châu Âu nhiều thách thức. Kết quả là, các nội dung được Hội đồng Châu Âu quan tâm có xu hướng biến đổi tùy thuộc vào mối quan tâm của các bên tham gia và tình hình thực tế. Các chủ đề, lĩnh vực chính mà Hội đồng Châu Âu quan tâm có thể được nhóm lại thành 5 đề mục:

Thứ nhất, các chủ đề liên quan tới sự phát triển của Liên minh châu Âu

Mục này ít khi xuất hiện trong lịch làm việc của Hội đồng châu Âu nhưng việc rà soát và dẫn dắt sự phát triển của EU vẫn là những nội dung nhiệm vụ quan trọng của Hội đồng châu Âu. Vấn đề quan trọng nhất của mục này là cải cách thể chế và hiến pháp, EMU, mở rộng EU. Tuy nhiên, một số vấn đề khác cũng đáng quan tâm bao gồm: giám sát sự tiến triển của quá trình thiết lập Thị trường châu Âu đơn nhất; ‘giải quyết sự cố’ khi tiến trình phát triển của Liên minh châu Âu bị đe dọa - ví dụ giải pháp được đưa ra tại hội nghị thượng đỉnh Edinburgh năm 1992 để giải quyết “vấn đề Đan mạch”; lập ra các nguyên tắc khung khi xét thấy cần thiết - như các tuyên bố thường kỳ kể từ đầu những năm 1990 nhấn mạnh vào tầm quan trọng của việc trợ cấp; và việc điều chỉnh các dòng thu, chi của EU bằng cách xác định quy mô và mô hình ngân sách hàng năm của EU. Tại hội nghị thượng đỉnh Seville một đề xuất mới được đồng ý có thể coi là góp phần củng cố vai trò này của Hội đồng Châu Âu:

“Để đảm bảo vai trò được các hiệp ước quy định trong việc đưa ra đường lối chính trị chung của Liên minh, Hội đồng châu Âu sẽ thông qua, trên cơ sở đề xuất chung do nước chủ tịch đương nhiệm đề xuất và có tham khảo ý kiến của Ủy ban châu Âu và dựa trên đề nghị của Hội đồng các vấn đề chung, **Chương trình chiến lược nhiều năm** cho ba năm sắp tới. Chương trình chiến lược đầu tiên này sẽ được chấp nhận vào Tháng 12/2003”[83, tr.24].

Thứ hai, các chủ đề liên quan tới thể chế và hiến pháp

Các vấn đề này thường được nêu ra tại Hội đồng Châu Âu theo bốn loại chính:

- Tất cả các quyết định liên quan đến gia nhập của thành viên mới thực hiện tại các cuộc họp thượng đỉnh.

- Các cuộc họp thượng đỉnh cũng là nơi gặp mặt để xem xét, thảo luận và đôi khi ra quyết định về những vấn đề thể chế cụ thể. Ví dụ, cuộc họp năm 1992 tại Edinburgh đã đưa ra quyết định cuối cùng (trên cơ sở đề xuất do EP soạn thảo) về quy mô của EP sau khi nước Đức thống nhất và Liên minh mở rộng.

- Hội đồng Châu Âu có thể đưa ra một số quyết định quan trọng về vấn đề nhân sự, đặc biệt đối với người được chỉ định giữ chức Chủ tịch Ủy ban Châu Âu và việc bổ nhiệm Chủ tịch Ngân hàng Trung ương Châu Âu (ECB).

- Hội đồng Châu Âu có những quyết định quan trọng trong bối cảnh “hiến pháp hoá” việc thống nhất châu Âu. Hội đồng Châu Âu giữ vai trò chủ chốt trong việc rà soát lại bốn Hiệp ước Sáng lập: (1) Cuộc họp thượng đỉnh ở Milan tháng 6/1985 đã lập ra IGC, chuẩn bị cho sự ra đời của SEA; SEA được nhất trí trong cuộc họp thượng đỉnh tại Luxembourg tháng 12/1985; (2) các IGC làm việc về các nội dung của dự thảo hiệp ước Maastricht qua một loạt bốn cuộc họp thượng đỉnh vào năm 1989 và 1990 (hai cuộc họp thường kỳ và

hai cuộc họp đặc biệt), và các cuộc đàm phán cuối cùng về Hiệp ước đã được tiến hành tại cuộc họp thượng đỉnh tại Maastricht tháng 12/1991; (3) Các nội dung của Hiệp ước Amsterdam được thông qua lần cuối tại cuộc họp thượng đỉnh tại Amsterdam tháng 6/1997...

Thứ ba, các chủ đề liên quan tới chính sách kinh tế và tiền tệ của Châu Âu

Các cuộc họp thượng đỉnh có cả quá trình dài xem xét tình hình kinh tế và xã hội trong nội bộ EU trên các bình diện như tăng trưởng kinh tế, các mô hình thương mại, lạm phát, tỉ giá hối đoái, và tình trạng thất nghiệp... Tuy nhiên cho đến đầu những năm 1990, sự bất đồng giữa các nước thành viên về nội dung công việc, cộng với việc nhiều nước quyết tâm duy trì hoạt động kiểm soát kinh tế then chốt của quốc gia, các cuộc thảo luận tại Hội đồng đạt được rất ít hiệu quả ngoài việc hô hào kiểm soát tình trạng lạm phát, giải quyết nạn thất nghiệp và khuyến khích đầu tư. Tới những năm gần đây, tình hình được cải thiện chút ít nhờ mấy yếu tố: Hội đồng Châu Âu là nơi giải quyết những điểm quan trọng của chương trình EMU; Từ khi EMU yêu cầu phải có hội tụ giữa các chính sách kinh tế then chốt của các quốc gia, các dự thảo đề xuất cho chương trình hành động chung về kinh tế đã được xem xét ở Hội đồng Châu Âu; người ta đã đi đến thống nhất rằng Hội đồng Châu Âu nên chỉ đạo rộng rãi các chương trình kinh tế của EU không chỉ giới hạn trong khuôn khổ của “Tiến trình Lisbon”.

Thứ tư, các chủ đề liên quan tới quan hệ đối ngoại

Hội đồng Châu Âu có liên quan tới hoạt động đối ngoại của EU theo 3 cách chủ yếu:

- Một là nhiều vấn đề kinh tế không đơn thuần chỉ là các vấn đề nội bộ của EU. Chúng có bản chất toàn cầu và quan trọng đến mức các cuộc họp thượng đỉnh thường nhìn nhận các vấn đề này trên cơ sở xem xét quan hệ giữa EU với các cường quốc kinh tế khác (đặc biệt là Hoa Kỳ và Nhật Bản),

hoặc trên phương diện hợp tác của EU trong các cuộc đàm phán quốc tế (như hội nghị thượng đỉnh G8 hay trong WTO).

- Hai là Hội đồng Châu Âu từ lâu đã đưa ra các tuyên bố về các khía cạnh quan trọng của các vấn đề chính trị quốc tế. Những tuyên bố này đôi khi gắn kèm với các biện pháp chính sách, nhưng vì là những biện pháp “mềm” - thường dưới hình thức trừng phạt kinh tế nhẹ nhàng hay hỗ trợ nhỏ về kinh tế, nên khó chứng tỏ rằng các cuộc họp thượng đỉnh đã tác động nhiều đến các sự kiện chính trị thế giới. Tuy nhiên, vai trò chỉ đạo của Hội đồng Châu Âu được quy định tại Điều 13 hiệp ước TEU liên quan tới cột trụ CFSP: mọi chính sách, sáng kiến hay hành động quan trọng của EU đều tuân theo chỉ thị của Hội đồng hay chí ít cũng được sự tán thành của nó về tổng thể.

- Ba là Hội đồng Châu Âu có liên quan trực tiếp đến các cuộc họp mở rộng của EU, Hội đồng luôn làm việc chặt chẽ với Ủy ban Châu Âu trong việc xác lập đường lối chỉ đạo và lộ trình thời gian.

Thứ năm, các chủ đề liên quan tới chính sách đối nội

Mặc dù ý định ban đầu là Hội đồng Châu Âu sẽ làm việc ở mức tổng quát, nhưng trong thực tế nó thường quan tâm tới các vấn đề cụ thể của chính sách đối nội. Việc này xuất phát từ ba nguyên do chủ yếu là: (1) một số vấn đề rất nhạy cảm hoặc khó dàn xếp đến mức cần các nhà lãnh đạo quốc gia đứng ra giải quyết; (2) Vì Hội đồng không được giao phụ trách lĩnh vực cụ thể nào nên nó trở thành cơ quan tốt nhất để kết hợp giải quyết các chính sách thuộc nhiều lĩnh vực khác nhau hoặc vấn đề có liên quan đến nhiều khu vực chính sách; (3) vị thế của Hội đồng châu Âu trong hệ thống EU giờ đây được người ta cho rằng: hầu hết các vấn đề quan trọng về chính sách ít nhất phải được làm sáng tỏ, nếu nó không phải là cơ quan ra quyết định.

3.2.3 Vai trò và mối quan hệ của Hội đồng châu Âu

a. Vai trò

Các vai trò cụ thể của Hội đồng có thể độc lập khi phân tích nhưng trên thực tế chồng chéo nhau gắn liền với các vấn đề mà chúng cần giải quyết:

Thứ nhất, Hội đồng châu Âu là một diễn đàn ở cấp chính trị cao nhất, nhằm tạo dựng sự hiểu biết và tin cậy giữa chính phủ của các nhà nước thành viên.

Thứ hai, nó xác định các mục tiêu trung và dài hạn của EU.

Thứ ba, nó là người đề xuất chính sách và xây dựng các nguyên tắc chỉ đạo chính sách.

Thứ tư, nó đóng vai trò quan trọng trong việc kết hợp các mục tiêu chính sách của EU và các hoạt động.

Thứ năm, nó là một người ra quyết định - đối với các vấn đề được coi là trách nhiệm của nó (đáng kể nhất là các vấn đề liên quan đến hiến pháp và thể chế quan trọng) và cả những vấn đề có tầm quan trọng, sự phức tạp và nhạy cảm về mặt chính trị không giải quyết được ở cấp Hội đồng Bộ trưởng.

Thứ sáu, nó thực hiện trách nhiệm trong lĩnh vực đối ngoại.

Một điều cần được nhấn mạnh là Hội đồng châu Âu không sử dụng chức năng lập pháp. Các quyết định của nó là các quyết định chính trị. Khi Hội đồng cho rằng các quyết định của nó cần có hiệu lực pháp lý, các thủ tục lập pháp của EU sẽ được áp dụng. Và khi áp dụng các thủ tục lập pháp này, không có gì đảm bảo rằng sự nhất trí của Hội đồng châu Âu sẽ tự động chuyển thành sự phê chuẩn của các cơ quan lập pháp. Một lý do giải thích điều này là các nguyên tắc chỉ đạo do Hội đồng châu Âu đặt ra đôi khi không đủ chính xác để làm rõ tất cả những trở ngại chính trị. Một lý do khác là các chính phủ đôi khi quyết định sau hội nghị rằng các đại biểu của họ đã đi quá xa và nền tảng phải được phục hồi bằng cách đưa ra một giới hạn chặt chẽ đối với Hội đồng Bộ trưởng.

b. Mối quan hệ với các thể chế khác trong Liên minh châu Âu

Việc thể chế hoá các cuộc họp thượng đỉnh của Hội đồng châu Âu tất yếu làm tăng vai trò của các chính phủ quốc gia trong hệ thống EU. Nó cũng làm tăng thêm yếu tố liên chính phủ trong bản chất của EU vì thực tế các lãnh đạo các quốc gia thành viên trong Hội đồng thường làm việc trên cơ sở đồng thuận - một phần vì họ thích như vậy một phần vì họ cần phải làm như vậy nếu muốn các quyết định của họ có hiệu lực pháp lý thông qua một quá trình lập pháp.

Mặc dù Hội đồng châu Âu đã trở thành một thể chế quan trọng của EU, nhưng vai trò của nó vẫn đang thay đổi tiến dần tới mô hình là nó chỉ đưa ra định hướng chiến lược chung và không tham gia quá nhiều đến nội dung chính sách cụ thể.

Sự hình thành và phát triển của Hội đồng châu Âu không tránh khỏi việc tác động làm tăng hoặc giảm vai trò, chức năng của các thể chế quan trọng khác của EU:

- Ủy ban châu Âu bị suy giảm vai trò đặc biệt trong hoạt động đề xuất chính sách. Tuy nhiên, Ủy ban được bù đắp ở chỗ được phép tham gia thảo luận chính trị với các nhà lãnh đạo quốc gia tại các cuộc họp thượng đỉnh, và đôi khi cần thiết, cũng có thể trình các báo cáo và tài liệu tới hội nghị.

- Hội đồng Bộ trưởng bị mất nhiều quyền lực vào tay Hội đồng châu Âu do xu hướng hầu hết các vấn đề quan trọng đều được chuyển tới cuộc họp thượng đỉnh. Tuy nhiên, sự chuyển giao này không nên quá cường điệu. Lý do thứ nhất là không có mối quan hệ hành chính trên dưới giữa hai tổ chức này theo kiểu Hội đồng Bộ trưởng buộc phải tham khảo ý kiến “cấp trên” khi đưa ra quyết định cuối cùng cho các vấn đề quan trọng. Hầu hết các đề xuất chính sách có ý nghĩa quan trọng, phạm vi tác động rộng lớn thì Hội đồng bộ trưởng đều tham khảo ý kiến Hội đồng châu Âu, nhưng việc tham khảo này là để giành sự ủng hộ về chính trị không phải là thủ tục hành chính. Lý do thứ hai là không có sự phân chia ổn định và rõ ràng xác định cơ quan nào làm gì,

ngoài quy định Hội đồng Bộ trưởng phải chịu trách nhiệm làm luật. Lý do thứ ba là hầu hết các vấn đề được Hội đồng châu Âu xem xét đều đã được chuẩn bị, sắp xếp, phân loại bởi Hội đồng Bộ trưởng. Lý do thứ tư là vì Hội đồng châu Âu chỉ họp tổng cộng 6-8 ngày/năm, nên nó chỉ đủ thời gian để vạch ra những nguyên tắc chung trong một số lĩnh vực nhất định.

- EP bị Hội đồng châu Âu bỏ qua rất nhiều trong hoạt động của mình do vậy EP cũng có vẻ bị mất một phần quyền lực. Mặc dù Chủ tịch Hội đồng châu Âu có báo cáo về cuộc họp thượng đỉnh tại mỗi phiên họp toàn thể tiếp theo của EP và Chủ tịch EP cũng có bài diễn văn tại phiên họp khai mạc hội nghị thượng đỉnh để thông báo cho các nguyên thủ quốc gia về quan điểm của EP đối với các vấn đề quan trọng, tuy nhiên các thủ tục này không có ý nghĩa tác động thực sự. EP gần như hoàn toàn không có vai trò gì trong việc tác động hình thành các chương trình làm việc hay các cuộc thảo luận của Hội đồng châu Âu. Điều này làm cho Hội đồng Bộ trưởng có xu hướng quan niệm rằng những dự thảo xuất phát từ các quyết định của Hội đồng châu Âu sẽ không được phép linh hoạt điều chỉnh khi giải quyết với EP.

- Hội đồng châu Âu phần lớn hoạt động ngoài khuôn khổ của TEC và các quyết định của nó mang tính chất chính trị hơn là pháp lý, do vậy hoạt động của nó ít có vấn đề liên quan đến Toà án châu Âu. Cụ thể Hội đồng rất ít có những hướng dẫn, giải thích trực tiếp. Tuy nhiên, người ta vẫn nêu ra vấn đề rằng bất cứ cách tiếp cận nào, cho dù dựa trên cơ sở hiệp ước hay không, cũng cần tạo ra cơ sở pháp lý tương ứng để Toà án châu Âu thực sự có vai trò ảnh hưởng.

Tóm lại

Vai trò và hiệu quả hoạt động của Hội đồng châu Âu cần nhìn nhận ở cả hai mặt thất bại và thành công. Về thất bại, trong giai đoạn từ 1980-1988 các hội nghị thượng đỉnh trở nên hình thức và sa lầy vào các vấn đề cụ thể, thời gian chủ yếu dành cho việc xây dựng chi tiết chính sách hơn là hoạch định

cho tương lai và tranh cãi về vấn đề phân phối đường như thường trực trong chương trình làm việc. Về thành công, Hội đồng cũng đạt được những kết quả tích cực: các nguyên thủ quốc gia hiểu nhau hơn; các mục tiêu quan trọng đã được xác định hoặc đưa ra kết luận (như vấn đề mở rộng, thị trường nội khối, cải cách thể chế, và EMU); đạt được sự thoả thuận đối với các vấn đề không giải quyết được ở Hội đồng Bộ trưởng.

Cho đến nay, các cuộc họp thượng đỉnh được tiến hành với một cơ cấu linh hoạt. Các bên tham gia có xu hướng duy trì quyền kiểm soát, hay ít nhất là tầm ảnh hưởng mạnh của Hội đồng châu Âu hơn là tăng cường năng lực pháp lý của thể chế này. Do vậy, điều tất yếu là các cuộc họp sẽ phải đối mặt với nhiều xung đột ở tầm liên quốc gia – đây cũng chính là các mâu thuẫn đặc trưng tại Hội đồng Bộ trưởng.

3.3 Hội đồng bộ trưởng (Council of Ministers)

Hội đồng bộ trưởng là nơi họp mặt chính của chính phủ các nước thành viên. Nó được thành lập vào những năm 1950s và ngày càng mở rộng vai trò chức năng, phạm vi ảnh hưởng và quyền lực. Điều này cũng chỉ ra rằng chính phủ các quốc gia thành viên vẫn là trung tâm ảnh hưởng đến hầu hết các hoạt động của Liên minh châu Âu.

3.3.1 Cơ cấu tổ chức, bộ máy

a) Các bộ trưởng

Những cuộc họp của các bộ trưởng có ý nghĩa quan trọng nhất trong tổ chức bộ máy của Hội đồng bộ trưởng. Về mặt pháp lý có chỉ có một Hội đồng bộ trưởng, nhưng trong thực tế có nhiều hơn do Hội đồng được tập hợp các bộ trưởng khác nhau khi phải giải quyết những vấn đề chính sách khác nhau.

Hội đồng có thể được tổ chức họp với hơn 20 dạng hội đồng cụ thể khác nhau. Do tồn tại của quá nhiều hội đồng cụ thể, Hội đồng châu Âu Helsinki tháng 12 năm 1999 đã quyết định giảm bớt số lượng các Hội đồng cụ thể

nhằm cải thiện tính gắn kết trong công việc của Hội đồng. Số lượng các Hội đồng cụ thể được quy định lại tối đa là 16. Tuy nhiên, tại hội nghị thượng đỉnh Seville tháng Sáu 2002 người ta xác định rằng 16 vẫn còn quá cao và con số được rút gọn tới 9 (xem bảng 2.3 dưới đây).

Bảng 3.3: Các dạng cụ thể của Hội đồng Bộ trưởng

[72, tr.154]

Những dạng Hội đồng cụ thể trước Seville	Số lượng cuộc họp năm 2001	Những dạng Hội đồng cụ thể sau Seville
Vấn đề chung	15	Các vấn đề chung và Ngoại Giao (2)
Kinh tế / Tài chính	14	Các vấn đề Kinh tế và Tài chính
Nông nghiệp	9	Các vấn đề tư pháp và nội vụ (3)
Tư pháp, nội vụ và bảo vệ công dân	8*	Các vấn đề Việc làm, Chính sách xã hội, Y tế và Người tiêu dùng
Thị trường nội khối, các vấn đề Người tiêu dùng, và Du lịch	5	Các vấn đề cạnh tranh (Thị trường nội khối, Công nghiệp và nghiên cứu) (4)
Vận tải / Truyền thông	5	Vận tải, Truyền thông, và Năng lượng
Việc làm và Chính sách xã hội / Các vấn đề Lao động và Xã hội	4	Nông nghiệp, Ngư nghiệp và Môi trường
Môi trường	4	Giáo dục, Thanh niên và Văn hoá (5)
Ngư nghiệp	4	
Giáo dục / Thanh niên	3	
Nghiên cứu	3	
Ngân sách	2	

Văn hoá	2
Phát triển	2
Y tế	2
Công nghiệp / Năng lượng	2
	84

Thông thường có khoảng 80 - 90 cuộc họp Hội đồng và trung bình trong một năm là 84; chẳng hạn, vào năm 2001 (xem Bảng trên...). Tính đều đặn của hội nghị các Hội đồng cụ thể phản ánh tầm quan trọng của chúng trong hệ thống các Hội đồng cụ thể và mức độ tập trung lợi ích cũng như các hoạt động của EU trong phạm vi khu vực chính sách mà nó phụ trách. Hội đồng GAC và Ecofin họp nhiều nhất, mỗi hội đồng này họp từ 10-15 lần một năm. Ngược lại, các Hội đồng như Y tế và Văn hóa chỉ họp 1 hay 2 lần trong mỗi nhiệm kỳ Chủ tịch Hội đồng.

b. Ủy ban Đại diện Thường trực

Mỗi nước thành viên đều có đoàn đại biểu quốc gia - còn gọi là Đại diện thường trực - tại Brussels, nó hoạt động như là đại sứ quán tại EU. Những đoàn thường trực này đều có người đứng đầu, người này thường có chức vụ ngoại giao rất cao và có nhiều nhân viên phục vụ, đối với những nước lớn số nhân viên có thể lên đến 30 hoặc 40 trợ giúp công việc.

Trong số nhiều diễn đàn mà các nước họp “Hội đồng” nhưng ở cấp dưới bộ trưởng, thì diễn đàn của Ủy ban thường trực (COREPER) là quan trọng hơn cả. Trên thực tế có hai Ủy ban thường trực (COREPER). Mỗi COREPER thường họp mỗi tuần một lần. COREPER II quan trọng hơn bởi nó bao gồm cả các đại diện thường trực và các nhân viên trợ giúp. Với các thành viên cấp cao hơn, COREPER II mang tính “chính trị” cao hơn và làm việc chủ yếu cho các Ngoại trưởng (thông qua phục vụ những đối tượng này cũng chính là phục vụ Hội đồng châu Âu) và Ecofin. COREPER II thường xuyên phải giải quyết các vấn đề cho các cuộc họp khác của Hội đồng gắn liền với những vấn

đề đặc biệt nhạy cảm hoặc hay gây tranh cãi. Khi thực hiện nhiệm vụ, COREPER II được sự trợ giúp từ Antici Group - một cơ quan gồm các viên chức cao cấp từ Đại diện thường trực của mỗi quốc gia thành viên – nó thực hiện việc thu thập những thông tin và là diễn đàn thương lượng giữa các nước thành viên. COREPER I bao gồm các Phó đại diện thường trực và các nhân viên trợ giúp. Trong số các lĩnh vực chính sách, nó thường giải quyết các vấn đề liên quan đến Môi trường, Xã hội, Vận Tải và Thị trường nội khối. Vấn đề Nông nghiệp, do tính chất phức tạp và quy mô kinh tế lớn, đều không phải do COREPER I và II giải quyết trừ một vài khía cạnh nhất định như tài chính, điều chỉnh pháp luật quốc gia cho phù hợp luật pháp EU và các vấn đề thương mại liên quan tới các nước ngoài EU. Hầu hết các vấn đề nông nghiệp được giải quyết bởi Ủy ban đặc biệt về Nông nghiệp (SCA), nó gồm các quan chức cao cấp từ Đại diện thường trực và các Bộ Nông nghiệp các quốc gia. Giống như COREPER, SCA cũng họp thường xuyên ít nhất một lần một tuần. Những năm gần đây, có 3 dạng Ủy ban mới mà Hội đồng tin tưởng và hay nhờ cậy công việc đó là: hầu hết công việc của Ecofin đều được xử lý bởi Ủy ban Tiền tệ và Ủy ban Tài chính Kinh Tế; Ủy ban Chính trị và Ủy ban Chính trị và An ninh chuẩn bị công việc cho các Ngoại trưởng; và Ủy ban điều 36 xử lý rất nhiều công việc của các Bộ trưởng Tư pháp và Nội vụ.

Ngoài việc chuẩn bị cho các cuộc họp của Hội đồng, COREPER còn thực hiện thêm nhiều chức năng chung khác thay mặt cho các bộ trưởng trong Hội đồng và hệ thống của EU. Như Bostock đã nêu “ COREPER nên được hiểu như một cơ quan đồng điều hành các vấn đề của Hội đồng, vừa thực hiện và vừa giải quyết các vấn đề phát sinh” và nó có thể thực hiện được điều này bởi nó “là một cơ quan bao gồm những viên chức cao cấp và gần gũi với những vị bộ trưởng để có thể nhận được những quan điểm chính trị nhưng phải có trách nhiệm làm chủ được về mặt kỹ thuật, nội dung chuyên môn tất cả hồ sơ tài liệu trước các bộ trưởng đó”[72, tr.158]. Điều này làm cho các

thành viên COREPER suy nghĩ rằng họ đang đại diện cho Hội đồng trong các cuộc họp làm việc với EP trong các thủ tục đồng quyết định.

c. Các ủy ban và nhóm làm việc

Một mạng lưới phức tạp các ủy ban và các nhóm làm việc trợ giúp và chuẩn bị công việc cho Hội đồng Bộ trưởng, COREPER và SCA. Những ủy ban của Hội đồng bao gồm các viên chức quốc gia, được trợ giúp bởi bộ máy hành chính của Hội đồng và có nhiệm vụ cung cấp những tư vấn cho Hội đồng và Ủy ban châu Âu theo chức năng và làm một số việc trực tiếp khác. Các ví dụ về ủy ban của Hội đồng ba gồm Ủy ban Năng Lượng, Ủy ban Giáo dục, Ủy ban Thị trường Lao động và Việc làm...

Bên cạnh những ủy ban chính thức nêu trên – được thành lập trên cơ sở quy định của các Hiệp ước hoặc theo luật pháp của EU – còn có nhiều ủy ban khác cũng hỗ trợ công việc của Hội đồng. Không phải công việc lúc nào cũng được chuyển cho các ủy ban mà đôi khi chuyển cho các nhóm công tác hoặc đơn giản chỉ là cuộc họp, điều này thường xảy ra đối với các khu vực chính sách mới xuất hiện. Những năm gần đây, nổi lên xu hướng xuất hiện các ủy ban đặc biệt bao gồm các quan chức cao cấp của quốc gia - đôi khi được coi là các “Nhóm cấp cao” - được thành lập với mục đích đưa ra các đề xuất và phát triển chính sách (chưa phải dự thảo luật) cho những “khu vực” mới và nhạy cảm.

d. Ban thư ký

Công việc hành chính hỗ trợ cho hoạt động của Hội đồng được thực hiện bởi Ban thư ký. Người đứng đầu Ban thư ký là Tổng thư ký của Hội đồng, người này đồng thời có tư cách là cao uỷ của EU về Chính sách Đối ngoại và An ninh chung. Trách nhiệm giải quyết công việc hàng ngày của ban Thư ký được giao cho Phó Tổng thư ký.

Ban thư ký có bộ máy làm việc khoảng 2500 nhân viên, hầu hết được phân bổ trong các DG giải quyết các lĩnh vực chính sách khác nhau. Trong 2500 nhân viên, khoảng 250 người là viên chức cấp “A”. Trụ sở của Ban thư ký, cũng là nơi tổ chức họp của Hội đồng nằm gần tòa nhà chính của Ủy ban Châu Âu và EP tại Brussels.

Trách nhiệm chính của Ban thư ký là phục vụ cho bộ máy của Hội đồng từ cấp Bộ trưởng cho tới các nhóm công tác. Công việc bao gồm các hoạt động như chuẩn bị dự thảo chương trình nghị sự, lưu giữ các hồ sơ, tư vấn pháp lý, xử lý và luân chuyển các quyết định và tài liệu, dịch thuật, theo dõi sự phát triển chung của chính sách nhằm đảm bảo yếu tố liên tục và sự phối hợp chặt chẽ trong toàn bộ tổ chức của Hội đồng. Nhiệm vụ sau cùng còn bao gồm việc đảm bảo sự chuyển tiếp suôn sẻ nhiệm kì Chủ tịch luân phiên giữa các nước thành viên được tiến hành thuận lợi.

3.3.2 Thẩm quyền của Hội đồng bộ trưởng

Trách nhiệm chính của Hội đồng bộ trưởng là đưa ra những quyết định về chính sách và luật pháp. Ủy ban châu Âu và EP tuy có nhiều quyền lực nhưng không thể so sánh với Hội đồng bộ trưởng.

Phạm vi công việc của Hội đồng bộ trưởng tùy thuộc vào từng lĩnh vực chính sách và việc ra quyết định sẽ khác nhau giữa các khu vực chính sách liên quan tới loại quyết định đang được xem xét. Nói khái quát, Hội đồng bộ trưởng có phạm vi hoạt động độc lập rộng rãi ở cột trụ thứ hai và thứ ba của EU, vì khi đó nó không bị hạn chế như ở cột trụ thứ nhất do việc ra quyết định chỉ dựa trên cơ sở đề xuất của Ủy ban, và EP bị hạn chế tới mức chỉ còn giữ vai trò tham vấn và chia sẻ thông tin.

Trước hiệp ước TEU, Hội đồng bộ trưởng là cơ quan làm luật chính thức và duy nhất của EC, nhưng theo thủ tục đồng quyết định thiết lập bởi Hiệp ước Maastricht, EP trở thành thành cơ quan đồng lập pháp với Hội đồng bộ trưởng trong những vấn đề chính sách mà thủ tục này được áp dụng. Thủ tục

này được áp dụng với khoảng một nửa Chỉ thị - biện pháp lập pháp quan trọng nhất - kể từ khi Hiệp ước Amsterdam có hiệu lực. Năm 2001, Hội đồng bộ trưởng tự thông qua 22 chỉ thị, 137 quy chế và 27 quyết định, và cùng ra quyết định chung với EP 23 chỉ thị, 13 quy chế và 3 quyết định (xem bảng 2).

3.3.3 Cơ chế hoạt động, ra quyết định

a. Nhiệm vụ của nước Chủ tịch Hội đồng

Chức chủ tịch Hội đồng được luân phiên giữa các nước theo nhiệm kỳ 6 tháng: từ tháng 1 đến tháng 6, tháng 7 đến tháng 12. Thứ tự luân phiên trước đây áp dụng theo bảng chữ cái Alphabet, nhưng bây giờ có sự sắp xếp sao cho luôn có ít nhất một nước lớn đã, hoặc đang, hoặc sẽ nắm giữ cương vị Hội đồng.

Các nhiệm vụ chính của nước Chủ tịch:

(1) Sắp xếp (trên cơ sở hợp tác chặt chẽ với Ban Thư Ký) và chủ trì hầu hết các cuộc họp của Hội đồng từ cấp bộ trưởng trở xuống. Với tư cách chủ tọa các cuộc họp, nước Chủ tịch nắm quyền kiểm soát đáng kể (dù không phải tất cả) đối với các cuộc họp của Hội đồng về các yếu tố như: thời gian, lịch trình và nội dung chương trình làm việc ...

(2) Xây dựng và tạo lập sự đồng thuận đối với những sáng kiến đề xuất. Nước Chủ tịch được xem là thành công khi thực hiện được điều này. Đó chính là kết quả đạt được từ những đàm phán, thương lượng, giằng xé với các quốc gia thành viên và Ủy ban châu Âu hoặc Nghị viện châu Âu.

(3) Đảm bảo tính liên tục và nhất quán trong các bước phát triển của chính sách. Cơ chế Troika (trong 3 nhiệm kỳ liên tiếp phải có 1 nhiệm kỳ mà 1 trong các nước lớn làm chủ tịch) đã từng là một cơ chế quan trọng được dùng cho mục đích này.

(4) Đại diện cho Hội Đồng giải quyết các vấn đề với các cơ quan khác. Nhiệm vụ này được tiến hành thường xuyên với các cơ quan khác của EU (ví

dự EP), và với các nước không phải thành viên có liên quan tới các chính sách đối ngoại của EU, đặc biệt là CFSP.

b. Hệ thống thứ bậc - trình tự giải quyết công việc

Cơ cấu thứ bậc của Hội đồng được minh hoạ rõ nét qua các thủ tục của Hội đồng khi giải quyết các đề xuất của Ủy ban châu Âu gửi Hội đồng hoặc cả EP và Hội đồng theo thủ tục lập pháp.

- Bước thứ nhất là đánh giá ban đầu đối với văn bản của Ủy ban. Việc này thường được thực hiện bởi 1 nhóm công tác hoặc có thể là vài nhóm công tác nếu vấn đề được xem xét có quy mô lớn. Nếu không có một nhóm công tác thường trực phụ trách vấn đề này thì một nhóm công tác “ad hoc” sẽ được thiết lập để giải quyết.

Các yếu tố cơ bản quyết định tiến trình của một đề xuất thông qua cơ chế của Hội đồng bao gồm:

- + Tính cấp thiết của Đề xuất
- + Những vấn đề gây tranh cãi của đề xuất là gì và các ý kiến ủng hộ/phản đối của các nước.
- + Phạm vi mà Ủy ban châu Âu điều chỉnh văn bản để đáp ứng những ý kiến trái chiều của các quốc gia thành viên trong giai đoạn tiền dự thảo đề xuất.
- + Sự phức tạp của những điều khoản của dự thảo
- + Khả năng của Ủy ban làm rõ những nghi ngại thông qua việc giải thích văn bản và trả lời các câu hỏi.
- + Quan điểm của Ủy ban về việc liệu có thể hoặc trong điều kiện nào có thể chấp nhận những sửa đổi dự thảo đề xuất.
- + Năng lực của nước Chủ tịch đương nhiệm trong vấn đề liên quan

+ Mức độ linh hoạt của các bên tham gia trong việc điều chỉnh (thường thông qua nước Chủ tịch và Ủy ban châu Âu) và chấp thuận giàn xếp.

+ Quy định hiện hành cũng như nguyện vọng của các bên trong việc sử dụng QMV đối với lĩnh vực này.

Trong các nội dung nêu trên, một yếu tố trở nên đặc biệt quan trọng trong những năm gần đây đó là Đề xuất có thuộc đối tượng được áp dụng quy chế bỏ phiếu QMV hay không (việc bỏ phiếu không được tiến hành ở cấp thấp hơn cấp Bộ trưởng). Nếu nó không được áp dụng cơ chế QMV, mà buộc phải có sự nhất trí hoàn toàn, thì những bàn cãi của các nhóm công tác có thể vẫn sẽ tiếp tục diễn ra miễn sao đạt được sự đồng thuận, nghĩa là sẽ mất hàng tháng, thậm chí hàng năm. Nếu áp dụng cơ chế QMV, những đoàn đại biểu tự thấy mình bị tự cô lập trong nhóm làm việc sẽ phải dự liệu trước khả năng sẽ thua phiếu để hạn chế tối đa thiệt hại. Điều này thông thường bao gồm việc chấp nhận giải pháp kết hợp từ 3 chiến lược. Thứ nhất, nếu đề xuất được xem là quan trọng đối với lợi ích của quốc gia, thì phải tạo ra sự căng thẳng khi nhóm làm việc nghiên cứu vấn đề để hy vọng những đoàn đại biểu khác sẽ có một cái nhìn thông cảm và có thể nhượng bộ hoặc không thúc đẩy công việc đi quá nhanh. Thứ hai, nếu đề xuất được xem không quá thiệt hại hay không thể chấp nhận, thì cần nỗ lực để sửa đổi nó nhưng không làm quá ảm ỉ. Thứ Ba, một nỗ lực có thể thực hiện nhằm 'đạt một thoả thuận' với một số đoàn đại biểu khác để tạo ra được blockage tối thiểu để phủ quyết vấn đề.

Tổng thư ký Hội đồng phải cố gắng thúc đẩy công việc để đảm bảo rằng các nhóm làm việc không cần họp quá 3 lần đối với bất kỳ vấn đề nào. Cuộc họp đầu tiên của nhóm làm việc thường để thảo luận chung về những điểm mấu chốt. Cuộc họp tiếp theo sẽ rà soát lần lượt theo văn bản dự thảo của Ủy ban. Nếu tất cả diễn biến tốt đẹp thì một văn bản cuối cùng nêu rõ những điểm nhất trí hay không nhất trí và có thể là những điều khoản bảo lưu mà một số quốc gia thành viên tuyên bố sẽ không cam kết thực hiện (các quốc gia

có thể bảo lưu tại bất kỳ giai đoạn nào trong tiến trình của Hội đồng. Việc bảo lưu này có thể là tuyên bố rõ ràng điều khoản nào đó là không thể chấp nhận được hoặc cũng có thể là tạm bảo lưu chờ ý kiến rõ ràng của cơ quan có thẩm quyền của quốc gia).

- Bước thứ hai là nhóm làm việc tham khảo ý kiến của COREPER hoặc SCA (nếu là lĩnh vực nông nghiệp). COREPER là cơ quan trung gian giữa nhóm làm việc và các bộ trưởng, giữ vai sàng lọc cho hội nghị Bộ trưởng. Nó xử lý tối đa các vấn đề sao cho chỉ những vấn đề thật sự khó khăn và nhạy cảm mới được đưa ra cho các bộ trưởng thảo luận. Khi những điều kiện thông qua một giải pháp đã đạt được ở nhóm làm việc, COREPER chỉ khẳng định lại ý kiến của nhóm làm việc và chuyển lên cấp bộ trưởng để ban hành chính thức. Nếu nhóm làm việc không đạt được sự nhất trí, COREPER có thể làm một trong số 3 cách: cố gắng tự giải quyết vấn đề; chuyển vấn đề trở lại nhóm làm việc với gợi ý về những điểm mà nhóm làm việc có thể đạt được thoả thuận; hoặc chuyển vấn đề lên cấp bộ trưởng.

Hầu hết các vấn đề cần đến quyết định của Hội đồng đều được giải quyết ở nhóm công tác hoặc COREPER. Hayes-Renshaw và Wallace ước tính rằng trung bình khoảng 70% công việc của Hội đồng đạt được sự nhất trí ở cấp nhóm công tác và 15-20% nữa ở cấp COREPER còn Kuasmanen, một viên chức trong Ban thư ký Hội đồng, cũng đưa ra các con số tương tự, cho rằng khoảng 75-85% những vấn đề được giải quyết tại ở cấp ủy ban và nhóm làm việc, đa số phần còn lại ở cấp COREPER và chỉ 5% còn lại các vấn đề được thảo luận và quyết định tại mức Bộ trưởng [72, tr.165].

Cho dù các dự thảo được thông qua tại nhóm làm việc hay COREPER, thì việc thông qua chính thức cũng phải ở cấp bộ trưởng. Các cuộc họp cấp bộ trưởng chính là bước thứ ba và là bước cuối cùng trong thủ tục của Hội đồng. Những nội dung trong chương trình nghị sự ở cấp bộ trưởng được nhóm lại dưới hai tiêu đề: 'các điểm A' và 'các điểm B'. Những vấn đề đã được thoả

thuận ở cấp COREPER và hội nghị sẽ thông qua mà không cần thảo luận được liệt kê vào phần 'các điểm A'. Những điều này có thể bao gồm nhiều vấn đề - từ các quyết định hành chính thường nhật cho đến những dự luật mới đầy tranh cãi đã được thông qua từ cuộc họp cấp bộ trưởng lần trước nhưng quyết định chính thức được trì hoãn đến lần này. 'Các điểm A' không nhất thiết phải thuộc thẩm quyền của Hội đồng cụ thể họp tại thời điểm đó bởi vì Hội đồng cụ thể phù hợp thẩm quyền không phải lúc nào cũng tổ chức đúng thời điểm. Các bộ trưởng vẫn có quyền phủ quyết đối với các 'điểm A', và nếu có bộ trưởng làm như vậy, dự thảo sẽ bị gửi lại về COREPER. Tuy nhiên, thường thì 'các điểm A' sẽ được phê chuẩn nhanh chóng không có tranh luận. Các bộ trưởng tiếp tục xem xét, cân nhắc 'những điểm B', đây có thể là những vấn đề tồn đọng từ những hội nghị trước đây, những vấn đề không thể giải quyết ở COREPER hay nhóm làm việc, hoặc những vấn đề mà COREPER xét thấy nhạy cảm về chính trị và cần những quyết định mang tính chính trị. Tất cả 'những điểm B' đã được thảo luận tổng thể bởi những viên chức quốc gia chức vụ thấp hơn các quan chức tham dự Hội đồng, và họ có trách nhiệm chuẩn bị các phương án để các bộ trưởng xem xét, quyết định.

c. Cơ chế ra quyết định

Các hiệp ước cung cấp cho Hội đồng 3 cách ra quyết định cơ bản: nhất trí hoàn toàn, bỏ phiếu theo đa số, hoặc bỏ phiếu theo đa số đơn giản.

*Cơ chế đồng thuận: cách này đã từng là yêu cầu bình thường áp dụng mỗi khi một chính sách mới được đề xuất hoặc sửa đổi một khuôn khổ chính sách cũ ... Tuy nhiên, những cải cách hiệp ước kể từ hiệp ước SEA đã cắt giảm rất nhiều những trường hợp đòi hỏi phải có sự nhất trí hoàn toàn và bây giờ nó chủ yếu được áp dụng đối với những quyết định đề ra phương hướng chính sách trong cột trụ CFSP và Hợp tác cảnh sát và Tư pháp hoặc những vấn đề đặc biệt nhạy cảm, đặc biệt quan trọng trong cột trụ EC như vấn đề về hiến pháp hay tài chính. Sự nhất trí hoàn toàn cũng được áp dụng khi Hội

đồng muốn sửa đổi ngược lại quan điểm của Ủy ban trong các đề xuất của Ủy ban.

Các bên vắng mặt không tham gia ý kiến sẽ không còn là trở ngại khi Hội đồng ra quyết định bằng sự nhất trí hoàn toàn. Hiệp ước Amsterdam đã cung cấp cơ chế “vắng mặt tích cực” áp dụng ở cột trụ CFSP, theo đó quốc gia vắng mặt “sẽ không bị bắt buộc áp dụng quyết định, nhưng sẽ chấp nhận rằng quyết định được chuyển lên Liên minh” [96, tr.14]. Nếu các quốc gia áp dụng cơ chế “vắng mặt tích cực” lên đến hơn một phần của ba số phiếu (weighted votes), quyết định đó sẽ không được thông qua.

** Cơ chế áp dụng QMV* : cơ chế ra quyết định này hiện tại được áp dụng với hầu hết các quyết định thuộc cột trụ EC, một số thuộc cột trụ CFSP, và một vài dạng quyết định thuộc cột trụ Hợp tác Cảnh sát và Tư pháp.

Cho đến 1/1/2005, theo luật MQV, mỗi nước Pháp, Đức, Ý và Anh có 10 lá phiếu, Tây Ban Nha có 8, Bỉ, Hy Lạp, Hà Lan, và Thổ Nhĩ Kỳ có 5, Úc và Thụy Điển có 4, Đan Mạch, Phần Lan, và Ai Len có 3, và Luxembourg có 2. Trong tổng số 87 phiếu, 62 phiếu (chiếm 71,3%) là số phiếu tối thiểu để QMV được thông qua, và 26 phiếu là được gọi là thiểu số khóa (blockage minority). Điều này có nghĩa rằng năm nước có số phiếu lớn hơn không thể thắng nhóm bảy nước có số phiếu ít hơn, và hai nước lớn không thể cấu thành đủ thiểu số khóa để cản trở quyết định được thông qua. Quốc gia không tham gia bỏ phiếu đồng nghĩa bỏ phiếu chống.

Từ 1/1/2005, luật QMV mới được áp dụng theo quy định tại hiệp ước Nice để chuẩn bị của EU mở rộng (xem bảng 4 dưới đây).

Bảng 3.4: Cơ chế đại diện theo tỉ lệ của các quốc gia thành viên

[72, tr 84-85]

<i>Quốc gia</i>	<i>Dân số</i>	<i>% EU27</i>	<i>Số phiếu tại Hội đồng</i>					<i>Số ghế tại EP</i>			<i>Thành viên của Ủy ban kinh tế xã hội và Ủy ban khu vực</i>	
			<i>Pre-Nice</i>		<i>Post-Nice</i>			<i>Pre-Nice</i>	<i>Post-Nice</i>	<i>% EU-27</i>	<i>Pre-Nice</i>	<i>Post-Nice</i>
			<i>Số phiếu</i>	<i>% phiếu</i>	<i>Số phiếu</i>	<i>% EU-15</i>	<i>% EU 27</i>					
Đức	82.3	17.05	10	11.5	29	12.2	8.41	99	99	13.52	24	24
Anh	59.75	12.31	10	11.5	29	12.2	8.41	87	72	9.84	24	24
Pháp	58.97	12.25	10	11.5	29	12.2	8.41	87	72	9.84	24	24
Ý	57.61	11.97	10	11.5	29	12.2	8.41	87	72	9.84	24	24
Tây ban nha	39.40	8.19	8	9.2	27	11.4	7.83	64	50	6.83	21	21
Hà lan	15.67	3.28	5	5.7	13	5.5	3.77	31	25	3.42	12	12
Hy Lạp	10.53	2.19	5	5.7	12	5.1	3.48	25	22	3.01	12	12
Bỉ	10.71	2.12	5	5.7	12	5.1	3.48	25	22	3.01	12	12
Bồ đào nha	9.98	2.07	5	5.7	12	5.1	3.48	25	22	3.01	12	12
Thụy điển	8.85	1.84	4	4.6	10	4.2	2.90	22	18	2.46	12	12
Áo	8.08	1.68	4	4.6	10	4.2	2.90	21	17	2.32	12	12
Đan mạch	5.31	1.10	3	3.4	7	2.9	2.03	16	13	1.78	9	9
Phần lan	5.16	1.07	3	3.4	7	2.9	2.03	16	13	1.78	9	9
Ai len	3.74	0.78	3	3.4	7	2.9	2.03	15	12	1.64	9	9
Luxembourg	0.43	0.09	2	2.3	4	1.7	1.16	6	6	0.82	6	6
EU-15	375.31	77.99	87	100.0	237	100.0		626	535	73.12	222	222

Ba lan	38.67	8.04			27		7.83		50	6.83		21
Rumani	22.49	4.67			14		4.06		33	4.51		15
Séc	10.29	2.14			12		3.48		20	2.73		12
Hungary	10.09	2.10			12		3.48		20	2.73		12
Bungary	8.23	1.71			10		2.90		17	2.32		12
Slovak	5.39	1.12			7		2.03		13	1.78		9
Lithuania	3.70	0.77			7		2.03		12	1.64		9
Latvia	2.44	0.51			4		1.16		8	1.09		7
Slovenia	1.98	0.41			4		1.16		7	0.96		7
Estonia	1.45	0.30			4		1.16		6	0.82		7
Cyprus	0.75	0.16			4		1.16		6	0.82		6
Malta	0.38	0.08			3		0.87		5	0.68		5
EU-27	481.17	100			345		100		732	100		344

Đặc điểm chính của cơ chế QMV mới là:

- Gia tăng sự khác biệt lá phiếu giữa các nước thành viên.
- Gia tăng một chút đối với ngưỡng thông qua QMV (từ 71.3% lên 74.8% - con số này còn có thể thay đổi khi EU mở rộng)
- Tạo thành hai tiêu chuẩn khi áp dụng QMV. Tiêu chuẩn thứ nhất là đối với các dự thảo đề xuất của Ủy ban, QMV cần phải có đa số quá bán các quốc gia ủng hộ, còn đối với các đề xuất của Hội đồng thì QMV đòi hỏi phải có đa số 2/3 ủng hộ của các quốc gia thành viên. Tiêu chuẩn thứ nhất này đem lại lợi thế cho các nước thành viên nhỏ. Tiêu chuẩn thứ hai yêu cầu rằng QMV phải đảm bảo rằng ít nhất 62% tổng số dân số của Liên minh ủng hộ. Tiêu chuẩn này đem lại lợi thế nhiều cho những nước thành viên lớn.

* Cơ chế áp dụng bỏ phiếu đa số đơn giản: theo cơ chế này, mỗi quốc gia có một lá phiếu, được sử dụng chủ yếu để thông qua các thủ tục trong lĩnh vực chống phá giá, trợ thuế Chính sách Thương nghiệp chung (CCP) và bắt đầu áp dụng từ tháng 2/1994.

Khi áp dụng cơ chế nào ra quyết định, Hội đồng cũng thường cố gắng để các quyết định gây tranh cãi sẽ không áp đặt đối với quốc gia phản đối mà không có sự cân nhắc kỹ các lý do mà quốc gia phản đối đưa ra. Nếu các lý do này thực sự chứng minh được rằng dự thảo có thể đem lại những vấn đề nghiêm trọng cho quốc gia đó thì việc kéo dài thời gian thông qua thường được áp dụng. Các nội dung này tiếp tục được nêu ra trong các cuộc họp sau với hy vọng rằng trong các cuộc gặp gỡ không chính thức COREPER sẽ tìm ra giải pháp. Tất cả các quốc gia thành viên, không chỉ là những nước hay dùng quyền phủ quyết (đứng đầu là Pháp, Đan Mạch, Anh và ít hơn là Hy Lạp, Ailen và Thụy Điển), chấp nhận rằng đây là cách duy nhất mà công việc của Hội đồng có thể được hoàn thành mà không có những rủi ro với những điều khoản chính của dự thảo.

Mặc dù áp dụng cơ chế đồng thuận có nhiều ưu điểm, nhưng ngày nay người ta cũng phải chấp nhận rằng nguyên tắc cơ bản để giải quyết công việc là không thể quá phổ thông hay cứng nhắc. Như cơ chế ra quyết định trong những năm 1970 được xem là chậm nhất, và nhiều quyết định cần thiết có lẽ không bao giờ được giải quyết. Do vậy, QMV trở thành cơ chế ra quyết định phổ biến nhất mà các hiệp ước thường áp dụng.

Tóm lại

Trong những năm gần đây rất nhiều cải cách quan trọng trong cơ cấu và vận hành của Hội đồng. Những cải cách này nhằm giải quyết vấn đề quyền lực bị phân tán, thiếu sự gắn kết trong một số Hội đồng cụ thể và quá trình ra quyết định còn quá cồng kềnh và chậm chạp. Thay đổi quan trọng nhất đó là việc gia tăng sử dụng QMV, tăng cường vai trò của nước chủ tịch, tăng cường

hợp tác giữa các nước chủ tịch kế tiếp và giảm tối đa việc hình thành những Hội đồng cụ thể mới.

Tuy nhiên, những cải cách như vậy vẫn chưa đủ. Nhiều người cho rằng để giải quyết được một loạt yếu kém cần phải tạo một “siêu” Hội đồng bộ trưởng, có thẩm quyền đặt ra những mô hình chính sách chung hỗ trợ cho các Hội đồng cụ thể. Nhưng thực tế cho thấy, không thể hy vọng nhiều từ việc thành lập “siêu” Hội đồng này vì Hội đồng Châu Âu chính là một mô hình như vậy và hoạt động của nó cũng chưa phù hợp với những thực tế chính trị.

3.4 Nghị viện châu Âu (European Parliament - EP)

3.4.1 Cơ cấu tổ chức, bộ máy

a. Trụ sở làm việc

Công việc của EP được thực hiện ở 3 địa điểm tại 3 nước khác nhau. Phiên họp toàn thể được tổ chức tại Strasbourg trong khi các phiên họp khác được tổ chức ở Brussel. Khoảng một nửa của 4200 nhân viên làm việc cho EP Secretariat (luôn có 600 người ở vị trí công việc tạm thời) làm việc tại Luxembourg, số còn lại chủ yếu tại Brussel. (những con số này chưa tính đến khoảng 600 người làm việc cho các nhóm chính trị)

b. Bố trí công việc của Nghị viện

So với các Nghị viện của quốc gia, EP có quyền độc lập đáng kể trong việc. Nguyên nhân chính tạo ra sự độc lập này cũng xuất phát từ vị trí đặc biệt của EP. Các cơ quan điều hành của EU không có nghĩa vụ phải quan tâm đến những việc mà EP làm giống như chính phủ các quốc gia vẫn quan tâm đối với cơ quan lập pháp của họ. Những tuyên bố và hành động của EP có thể không làm cho Hội đồng và Ủy ban hài lòng nhưng không có nguy cơ chính trị nào đe dọa những cơ quan này. Nguyên nhân thứ hai là sự thiếu vắng định nghĩa rõ ràng về mối quan hệ giữa EP và các cơ quan điều hành của EU. Nguyên nhân thứ ba là EP có quyền tự thông qua Luật về thủ tục của nó. Điều

này giúp nó có thể điều chỉnh và định hướng các quy định sao cho nó trở nên hiệu quả hơn, có ảnh hưởng hơn.

Hầu hết các quyết định liên quan tới chức năng và điều hành của EP không phải được thông qua tại phiên họp toàn thể mà thường được giao cho Chủ tịch, Ban lãnh đạo (bureau) hoặc Hội nghị các chủ tịch (conference of presidents)

Chủ tịch của EP được bầu cho nhiệm kỳ 2 năm rưỡi. Theo thủ tục số 19 (từ 2009 là số 20) của Luật các thủ tục, Chủ tịch “sẽ chỉ đạo mọi hoạt động của Nghị viện và các cơ quan của nó theo các điều kiện được đặt ra bởi Luật này” [52, tr.19]. Điều này trên thực tế nghĩa là Chủ tịch có rất nhiều chức năng: chủ tọa trong các cuộc tranh luận, giao vấn đề cho các uỷ ban tương ứng xem xét, đại diện cho EP làm việc với các thể chế khác trong và ngoài EU.

Ban lãnh đạo (bureau) bao gồm Chủ tịch và 14 phó chủ tịch EP. Giống như chủ tịch, các phó chủ tịch được bầu với nhiệm kỳ 2 năm rưỡi, mặc dù theo truyền thống, các vị trí này được phân bổ giữa các nhóm chính trị và quốc gia thành viên. Nhiều vấn đề về tổ chức và tài chính được giải quyết bởi Ban lãnh đạo ví dụ dự thảo các đánh giá của EP và các quyết định về thành phần và cấu trúc của Ban thư ký. Để hỗ trợ công việc của ban lãnh đạo, đặc biệt để hỗ trợ các vấn đề liên quan đến tổ chức và tài chính, 5 quan chức được bố trí làm công việc cố vấn.

Các vấn đề về tổ chức, không phải là công việc mà Ban lãnh đạo giải quyết hành ngày, thuộc về trách nhiệm của Hội nghị các chủ tịch. Hội nghị này bao gồm chủ tịch EP và chủ tịch các nhóm chính trị. Những thành viên EP không thuộc nhóm chính trị nào có thể cử 2 trong số họ tham dự cuộc họp.

Hai loại Hội nghị khác cũng có vai trò đáng kể là Hội nghị các chủ tịch uỷ ban và Hội nghị các Trưởng đoàn đại biểu. Hội nghị các chủ tịch uỷ ban họp hàng tháng thực hiện các công việc cần thiết liên quan giữa các uỷ ban,

giải quyết tranh chấp giữa uỷ ban, giám sát tiến trình công việc trong hệ thống các uỷ ban. Hội nghị các trưởng đoàn cũng được họp hàng tháng để thảo các vấn đề kế hoạch và tổ chức chung.

c. Các uỷ ban của EP

Hầu hết công việc của EP được thực hiện thông qua các uỷ ban. Có hai loại uỷ ban chính. Loại thứ nhất và quan trọng hơn đó là các uỷ ban cố định gồm khoảng 17 uỷ ban. Loại thứ hai là các uỷ ban tạm thời (ad hoc) được thành lập để giải quyết những vấn đề cụ thể.

Các thành viên của EP được phân bổ vào các uỷ ban cố định vào thời điểm đầu và giữa nhiệm kỳ 5 năm. Việc phân bổ vào các uỷ ban tạm thời chỉ được thực hiện khi có yêu cầu. Theo Luật về các thủ tục, các thành viên uỷ ban được bầu vào vị trí trên cơ sở các đề xuất của Hội nghị các chủ tịch trình Nghị viện với thành phần đảm bảo “có đại diện cân bằng giữa các quốc gia thành viên và các quan điểm chính trị” [52, tr.96]. Điều này có nghĩa là các nhóm chính trị thương lượng với nhau về thành phần của các uỷ ban trên cơ sở phân bổ theo tỉ lệ. Hầu hết các thành viên EP đều là thành viên trong một uỷ ban cố định nào đó, thậm chí một số còn là thành viên đến 3 uỷ ban.

Bảng 3.7: Các uỷ ban cố định của Nghị viện châu Âu

Số thứ tự	Tên uỷ ban
1	Uỷ ban đối ngoại, quyền con người, chính sách quốc phòng và an ninh chung
2	Uỷ ban ngân sách
3	Uỷ ban kiểm tra ngân sách
4	Uỷ ban quyền và tự do công dân, cư trú và tư pháp
5	Uỷ ban kinh tế và tiền tệ

6	Ủy ban pháp lý và thị trường nội địa
7	Ủy ban công nghiệp, thương mại, nghiên cứu và năng lượng
8	Ủy ban việc làm và các vấn đề xã hội
9	Ủy ban môi trường, y tế và chính sách người tiêu dùng
10	Ủy ban nông nghiệp và phát triển nông thôn
11	Ủy ban thủy sản
12	Ủy ban khu vực, vận tải và du lịch
13	Ủy ban văn hoá, thanh niên, truyền thông và thể thao
14	Ủy ban phát triển và hợp tác
15	Ủy ban hiến pháp
16	Ủy ban quyền phụ nữ và cơ hội bình đẳng
17	Petitions

d. Các phiên họp toàn thể

Mỗi năm, Nghị viện tổ chức khoảng 12 phiên họp toàn thể: mỗi tháng một lần họp trừ tháng 8 và thêm một phiên họp vào tháng 10/12 khi EP tổ chức đọc lần 1 dự thảo ngân sách.

Các phiên họp toàn thể gồm 3 hoạt động cơ bản. Thứ nhất là việc xem xét các báo cáo của uỷ ban. Những báo cáo này thường dẫn đến một nghị quyết. Thứ hai, thời gian dành riêng cho các tranh luận về các nội dung trong chương trình và các vấn đề khẩn cấp. Đối với các báo cáo, những tranh luận này thường dẫn đến việc thông qua các nghị quyết. Thứ ba là có 1,5 giờ dành cho chất vấn Ủy ban (Commission Question Time) và 1,5 giờ dành cho chất vấn Hội đồng (Council Question Time). Ai trả lời thay mặt cho Ủy ban và Hội

đồng phụ thuộc vào nội dung chính sách của câu hỏi, những ưu tiên mà EP đưa ra, và ai có thể thực hiện được nhiệm vụ này.

Ngoài 3 hoạt động cơ bản trên, tại phiên họp toàn thể có thể có rất nhiều hoạt động khác. Ví dụ các tuyên bố của Ủy ban châu Âu và Hội đồng; mỗi năm ít nhất 2 lần có báo cáo về cuộc họp của Hội đồng châu Âu do người đứng đầu quốc gia đương nhiệm chức chủ tịch luân phiên.

3.4.2 Thẩm quyền của Nghị viện

Tổ chức tiền thân của Nghị viện châu Âu là Quốc hội chung (common assembly) thành lập trên cơ sở Hiệp ước Cộng đồng Than và Thép châu Âu và cái tên Nghị viện châu Âu chính thức được gọi vào năm 1962. Tương tự như nghị viện của một quốc gia, tầm ảnh hưởng, tác động của Nghị viện châu Âu được thực hiện trên 3 phương diện: thông qua quá trình lập pháp, thông qua quá trình ngân sách và thông qua việc kiểm tra, giám sát hoạt động hành pháp.

a. Nghị viện và hoạt động lập pháp

EP có rất nhiều cơ hội để gây ảnh hưởng tới quá trình làm luật của EU:

Thứ nhất, đôi khi nó được tham gia thảo luận chính sách cùng với Ủy ban ở giai đoạn tiền dự thảo. Ủy ban có thể trình bày sơ bộ ý tưởng chính sách trước một ủy ban của EP, hoặc các thành viên của ủy ban nghị viện có thể tự đưa ra gợi ý đề xuất chính sách cho Ủy ban.

Thứ hai, EP có thể chính thức thông qua một ý tưởng đề xuất lập pháp của mình theo hai cách. Cách thứ nhất là tự thông qua báo cáo đề xuất – nêu rõ báo cáo này do nghị viện tự đề xuất. Cách thứ hai để thông qua ý tưởng xây dựng luật được thực hiện theo Điều 192 TEC “Nghị viện châu Âu, trên cơ sở đa số thành viên ủng hộ, có thể yêu cầu Ủy ban đệ trình một dự thảo có liên quan tới những vấn đề mà nó cho rằng một đạo luật của Cộng đồng là cần thiết để thực hiện thành công các mục tiêu của hiệp ước”.

Thứ ba, chu trình ngân sách hàng năm giúp EP nhiều cơ hội để thực hiện vai trò ảnh hưởng tới quá trình làm luật. Năm 1982, một tuyên bố chung giữa EP, Hội đồng và Ủy ban đã đưa ra các biện pháp khác nhau nhằm cải thiện quy trình ngân sách. Theo các biện pháp này, các bên đồng ý rằng nếu EP đưa một khoản mục riêng vào ngân sách mà nội dung này chưa có cơ sở pháp lý – nói cách khác là một khoản chi ngân sách mới – thì Ủy ban và Hội đồng sẽ tìm cách tạo ra cơ sở pháp lý cho nó. Các bên cũng thống nhất thêm rằng các giới hạn chi tiêu sẽ không bị đặt ra trong các quá trình làm luật nhưng sẽ áp dụng trong quá trình ngân sách – khu vực mà EP có quyền lực đáng kể. Cơ chế này nhìn chung đã giúp EP có khả năng thúc đẩy được các chính sách ưu tiên của mình.

Thứ tư, EP có thể gây ảnh hưởng tới các chương trình làm luật hàng năm của Ủy ban. Thủ tục cụ thể như sau: 1) Ủy ban thông qua Chương trình hoạt động hàng năm (bao gồm cả hoạt động dự thảo luật) vào tháng 12. 2) Chương trình này được một ủy ban có thẩm quyền của EP xem xét và thường gắn với các cuộc trao đổi giữa MEPs với đại diện Ủy ban. 3) Nghị quyết về chương trình được bỏ phiếu tại phiên họp toàn thể, thường là cuối tháng 12.

Thứ năm, quan trọng hơn cả, quan điểm của EP phải được tìm thấy trong các dự thảo luật quan trọng/ý nghĩa/nhạy cảm. Cho đến năm 1987 trước khi hiệp ước SEA có hiệu lực, mọi quá trình làm luật của EP đều chỉ được biết đến là thủ tục tham vấn. Tuy nhiên, hiệp ước SEA đã tạo ra 2 thủ tục mới - thủ tục hợp tác và thủ tục tán thành – và hiệp ước TEU giới thiệu thêm một thủ tục mới khác là thủ tục đồng quyết định. Như vậy có thể có tới 4 thủ tục để thông qua luật.

- Thủ tục tham vấn

Theo thủ tục này EP được hỏi ý kiến về dự luật do Ủy ban đề xuất. Sau khi ý kiến được gửi, Hội đồng có thể quyết định tùy ý cho dù quyết định đó trái ngược với ý kiến của EP.

Nếu Hội đồng thực hiện một cách vội vã và không chờ đợi để EP đưa ý kiến chính thức thì ECJ sẽ kết luận Hội đồng vi phạm luật. Theo thủ tục này, EP thường tìm cách cố gắng thuyết phục hoặc gây áp lực đối với Ủy ban. EP thường bỏ phiếu thông qua sửa đổi dự thảo nhưng trì hoãn việc bỏ phiếu thông qua nghị quyết chính thức về ý kiến của mình cho đến khi Ủy ban có ý kiến về việc chấp nhận hay không chấp nhận dự thảo sửa đổi. Nếu Ủy ban chấp nhận sửa đổi dự thảo, EP sẽ bỏ phiếu thông qua nghị quyết luật mà các sửa đổi đã được đưa vào trong dự thảo của Ủy ban. Nếu Ủy ban không chấp nhận sửa đổi, thì EP có thể có thể kết luận là quan điểm của Ủy ban hoàn toàn hợp lý và nó có thể trì hoãn dự luật bằng cách chuyển dự thảo này về một ủy ban có thẩm quyền của Nghị viện để xem xét kỹ hơn.

- Thủ tục hợp tác

Trong thủ tục tham vấn (hay thủ tục một lần đọc), Hội đồng có quyền đưa ra quyết định cuối cùng sau khi EP đã đưa ra ý kiến. Thủ tục hợp tác có hai lần đọc. Trong lần đọc thứ nhất, Hội đồng cố gắng để thông qua những “quan điểm chung”, sau đó những thứ này được chuyển lại cho EP. Khi làm như vậy, Hội đồng có nghĩa vụ cung cấp cho EP lời giải thích về những quan điểm chung đó, kể cả lý lẽ cho bất kỳ sửa đổi nào của EP mà nó không đồng ý. Nếu EP không thoả mãn nó có thể gây áp lực hơn nữa tại lần đọc thứ hai bằng cách sửa đổi hoặc huỷ bỏ các quan điểm chung bằng cách bỏ phiếu đa số tuyệt đối. Kết quả bỏ phiếu này không có giá trị phủ quyết nhưng chúng thể hiện sức nặng chính trị đáng kể, và bởi vì những vấn đề này chỉ có thể được thông qua tại Hội đồng bằng cơ chế đồng thuận nên chúng gây áp lực đáng kể tới Ủy ban và Hội đồng phải cân nhắc kỹ ý kiến của EP.

- Thủ tục đồng quyết định

Thủ tục này tương tự như thủ tục hợp tác đến khi EP đưa ra ý kiến tại lần đọc thứ hai, ngoại trừ một điều nếu Hội đồng và EP đạt được thoả thuận về dự thảo ngay tại lần đọc thứ nhất thì dự thảo có thể được thông qua ngay tại giai

đoạn này. Trường hợp Hội đồng và EP vẫn mâu thuẫn, dự thảo sẽ bị huỷ bỏ nếu Nghị viện bãi bỏ nó bằng đa số tuyệt đối và được chuyển tới uỷ ban hoà giải nếu Nghị viện sửa đổi dự thảo bằng đa số tuyệt đối. Uỷ ban hoà giải này bao gồm đại diện cân bằng về số lượng từ Hội đồng và Nghị viện. Nếu thoả thuận đạt được tại hội đồng hoà giải, các văn bản sẽ được thông qua tại EP bằng đa số phiếu và thông qua tại Hội đồng bằng QMV. Nếu không có thoả thuận nào đạt được, dự thảo sẽ bị huỷ bỏ. Đặc điểm chính của thủ tục đồng quyết định là nó cho phép EP quyền phủ quyết đối với dự luật. Ý nghĩa của quyền lực của EP trong thủ tục này được tô đậm khi luật pháp được thông qua bởi thủ này sẽ có tên của 2 thể chế EP và Hội đồng, điều này khác với tên của luật pháp được thông qua theo thủ tục tham vấn và hợp tác chỉ có tên của Hội đồng.

- Thủ tục tán thành

Theo thủ tục này, EP phải xem xét dự luật trong một lần đọc và không được nêu yêu cầu sửa đổi. Trong một số tình huống việc tán thành đòi hỏi phải có đa số tuyệt đối thành viên EP ủng hộ. Điều đáng chú ý là EP cũng có quyền phủ quyết theo thủ tục này.

Tóm lại, sẽ khó xác định chính xác mức độ ảnh hưởng của EP đối với các dự luật. Tuy nhiên, có 2 vấn đề không cần phải bàn cãi. Thứ nhất, EP tham gia chính thức cùng với Uỷ ban và Hội đồng trong quá trình làm luật. Nó không chỉ tham gia vào quá trình một cách chính thức như rà soát dự luật của Uỷ ban tại các uỷ ban chuyên trách của nó mà còn tham gia tác động thông qua nhiều cơ chế không chính thức như đã đề cập. Thứ hai, EP chỉ có khả năng tác động đáng kể đối với đầu ra của quá trình làm luật, và thậm chí trên phương diện này, cũng chỉ có một vài dự luật thực sự bị EP “khóa chết - blocked”. Ví dụ năm 2002 chỉ có 6 dự luật bị khóa chết theo thủ tục đồng quyết định, các dự luật khác đều được thông qua sau khi sửa đổi, kể cả các vấn đề chính trị.

Bảng 3.5: Các hoạt động của Nghị viện châu Âu năm 2001

[50, tr.406-7]

Thủ tục tham vấn (11 lần đọc) 190 ⁵		Thủ tục hợp tác		Thủ tục đồng quyết định		
		Đọc lần 1	Đọc lần 2	Đọc lần 1	lần 2	lần 3
		0	0	85 ⁶	51 ⁷	22
Thủ tục tán thành	Ý kiến khác ¹	Câu hỏi về ngân sách	Tự đề xuất NQ và BC		Các vấn đề khẩn cấp ³	Các QĐ, tuyên bố, NQ khác ⁴
16	112	32	BC 52	NQ ² 53	91	10

QĐ: quyết định; NQ: nghị quyết; BC: báo cáo

Chú thích:

1. Chủ yếu là các ý kiến đối với báo cáo hoặc thông báo của Ủy ban
2. Các nghị quyết trả lời các tuyên bố của các cơ quan khác hoặc tiếp theo sau các câu hỏi miệng
3. Các nghị quyết về những vấn đề thời sự, khẩn cấp quan trọng
4. Các quyết định liên quan tới việc sửa đổi Luật về thủ tục và các thoả thuận liên thể chế
5. Bao gồm 113 vụ mà Nghị viện đặt ra các sửa đổi đối với dự thảo của Ủy ban
6. Bao gồm 73 vụ mà Nghị viện đặt ra sửa đổi đối với dự thảo của Ủy ban
7. Bao gồm 34 vụ mà Nghị viện sửa đổi về Quan điểm chung của Hội đồng

Các câu hỏi đối với Ủy ban: 3975

- bằng văn bản: 3302
- bằng miệng và tranh luận 77
- trong thời gian hỏi tranh luận tại phiên họp toàn thể của EP 596

Các câu hỏi đối với Hội đồng: 834

- bằng văn bản 413
- bằng miệng và tranh luận 45
- trong thời gian hỏi tranh luận tại phiên họp toàn thể EP 376

Mặc dù EP được thành lập nhằm mục đích tham gia làm luật, nhưng EP có một loạt điểm yếu cần đề cập:

Thứ nhất, điểm yếu rõ ràng nhất là EP không có quyền lập pháp đầy đủ. Không giống nghị viện của quốc gia, nó không có quyền đưa ra tiếng nói cuối cùng về việc thông qua hay không thông qua đối với dự luật. Một mặt, nó không có vai trò lập pháp “tích cực” như đề xuất, hình thành, phát triển, thông qua dự luật của chính nó. Mặt khác vai trò làm luật “tiêu cực” của nó cũng nên đề cập vì thủ tục đồng quyết định và thủ tục tán thành chỉ cho nó quyền phủ quyết, còn trong thủ tục tham vấn và thủ tục hợp tác chỉ có quyền góp ý.

Điểm yếu thứ hai là mặc dù EP luôn cố gắng đưa ra ý kiến sớm nhất để đảm bảo rằng EP luôn sẵn sàng hợp tác với Hội đồng ngay ở những bước đầu tiên của quá trình, nhưng Hội đồng thường có những quyết định sơ bộ hoặc thông qua về “quan điểm chung” hoặc “về nguyên tắc” từ trước. Điều này rất hay diễn ra trong trường hợp vấn đề có yếu tố khẩn cấp, hoặc khi Chủ tịch Hội đồng muốn thúc đẩy đề xuất sớm được thông qua. Trong những tình huống như vậy, đặc biệt là trong thủ tục tham vấn, vai trò của EP hết sức hạn chế.

Điểm yếu thứ ba là EP không có quyền tham vấn đối với tất cả hoạt động lập pháp của Hội đồng.

Điểm yếu cuối cùng là EP không được tham vấn (mặc dù trên thực tế có thể được thông báo) về các văn bản pháp luật mà Ủy ban châu Âu thông qua. Sự thật là hệ thống các văn của Ủy ban cấu thành phần lớn hệ thống pháp luật của EU. Có hai quan điểm về vấn đề này: các thành viên của Nghị viện thì lập luận rằng đó là sự lạm quyền của bên hành pháp và thể hiện sự thiếu dân chủ; ngược lại Hội đồng và Ủy ban thì cho rằng họ chỉ nhấn mạnh các vấn đề kỹ thuật đó là kết quả của sự đòi hỏi phải có quyết định nhanh chóng giống như các nghị định, thông tư, quyết định của các cơ quan hành pháp tại các quốc gia vẫn thực hiện và coi đó là một tất yếu khách quan của việc ra quyết định trong thế giới hiện đại.

b. Nghị viện và quá trình Ngân sách

Quyền lực của EP trong quá trình ngân sách được quy định chủ yếu tại hiệp ước Treaty Amending Certain Budgetary Provisions of the Treaties và hiệp ước Treaty Amending Certain Financial Provisions of the Treaties. Theo đó, nó có những quyền:

EP có quyền đưa ra “sửa đổi” đối với những khoản chi bắt buộc (điều này liên quan chủ yếu tới lĩnh vực nông nghiệp, chiếm tới 4/5 tổng ngân sách). Những sửa đổi này đòi hỏi phải được Hội đồng ủng hộ bằng QMV.

EP có quyền đưa ra “bổ sung” đối với những khoản chi không bắt buộc (là hầu hết vấn đề không liên quan tới nông nghiệp), đây là những khoản chi có nêu giới hạn tối đa. Hội đồng có thể sửa đổi những bổ sung này bằng QMV nhưng EP có thể tái đề xuất và bảo vệ quan điểm tại lần đọc thứ hai của quy trình ngân sách

Theo quy định tại điều 272(8) TEC, Nghị viện “với đa số thành viên hoặc 2/3 số phiếu có mặt ủng hộ, nếu có những lý do quan trọng, có thể phủ quyết dự thảo ngân sách và yêu cầu đệ trình dự thảo mới” [96, tr.111]. Nói cách khác, EP có quyền phủ quyết toàn bộ dự thảo ngân sách nếu nó không thích bản dự thảo cuối cùng của Hội đồng.

c. Kiểm tra và giám sát cơ quan điều hành

Các nghị viện nói chung rất khó có thể kiểm tra, giám sát các cơ quan hành pháp. Một mặt, chúng luôn bị chính các cơ quan hành pháp này cản trở. Để tránh trở thành đối tượng bị điều tra, các cơ quan hành pháp luôn tìm cách tự bảo vệ từ các quy định của hiến pháp, luật hoặc sự bảo trợ của đảng chính trị ... Mặt khác, bản thân các nghị viện cũng thường thiếu thông tin cần thiết, thiếu các kiến thức chuyên môn và nguồn lực cần thiết để có thể thực hiện tốt chức năng giám sát.

EP cũng gặp phải những khó khăn tương tự nêu trên, tuy nhiên nó còn vướng mắc thêm 2 vấn đề khác nữa. Thứ nhất, vấn đề quan trọng của việc kiểm tra giám sát các cơ quan điều hành liên quan tới việc thực hiện chính sách: chính sách đã được thực hiện đầy đủ và theo đúng mục đích do các đạo luật tương ứng đặt ra chưa? Ủy ban châu Âu là có quan chịu trách nhiệm chính thức về việc này. Nhưng trong nhiều khu vực chính sách, vai trò điều hành của Ủy ban rất hạn chế mà nó chỉ có vai trò điều phối công việc với các cơ quan điều hành bên ngoài ở các cấp khác nhau. Những cơ quan như vậy, đặc biệt là chính phủ quốc gia thành viên thường rất miễn cưỡng hợp tác với điều tra của EP. Chắc chắn có rất ít vấn đề mà các bộ trưởng của chính phủ thành viên tự cho phép mình trả lời EP về trách nhiệm cũng như tính trung thực về bộ máy chính quyền của họ.

Vấn đề thứ hai của EP đó là khó có thể xác định rõ khi nào thì các cơ quan điều hành của EU thực hiện nhiệm vụ điều hành, khi nào thì chúng thực hiện các nghĩa vụ theo hiệp ước – lúc này ranh giới vai trò giữa Ủy ban, Hội đồng và Hội đồng châu Âu trở nên không rõ ràng. Ngay cả khi Hội đồng bộ trưởng và Hội đồng châu Âu thực hiện chức năng điều hành, quyền giám sát của EP cũng rất yếu bởi vì quyền lực của EP theo quy định của các hiệp ước chỉ đủ mạnh trong mối quan hệ với Ủy ban. Riêng đối với Ủy ban châu Âu thì EP thực sự không có chút quyền lực nào.

Về cơ bản, EP chỉ có khả năng kiểm soát đáng kể đối với Ủy ban châu Âu. Trong mối quan hệ với Ủy ban châu Âu, EP có 8 quyền lực cơ bản:

Thứ nhất, ứng cử viên vào chức chủ tịch Ủy ban phải được EP phê chuẩn. Sự phủ quyết năm 1994 đối với đoàn cao uỷ của Jacques Santer đã chứng tỏ rằng sự ủng hộ của Ủy ban châu Âu đối với những người ứng cử chưa phải là đủ để đưa đến kết quả cuối cùng.

Thứ hai, “Chủ tịch và các thành viên khác của Ủy ban được đề cử phải được EP bỏ phiếu phê chuẩn” (điều 214 TEC). Điều này đe dọa những ứng cử viên cao uỷ của Ủy ban, vì theo quy định tại hiệp ước Maastricht thì mỗi vị ứng cử viên cao uỷ sẽ phải trả lời các câu hỏi của một uỷ ban tương ứng của EP trước khi EP bỏ phiếu thông qua tổng thể.

Thứ ba, EP có thể giải tán Đoàn cao uỷ (nhưng không được bãi chức từng vị cao uỷ) bằng cách bỏ phiếu bất tín nhiệm với sự ủng hộ của 2/3 số phiếu và quá bán của tất cả thành viên EP. Quyền giải tán Đoàn cao uỷ này rõ ràng là một công cụ tiêu cực và nó chưa lần nào được thực hiện. Tuy nhiên, nó gần như đã sắp được áp dụng năm 1999 khi có rất nhiều yếu tố tập hợp cùng lúc tạo ra sự bất bình trong đông đảo các thành viên EP đối với đoàn cao uỷ của Santer. Việc từ chức này được cộng đồng xem là chiến thắng của EP trong những nỗ lực lâu dài nhằm thực hiện quyền kiểm soát đối với công việc của Ủy ban.

Thứ tư, theo điều 200 TEC, EP “sẽ thảo luận về báo cáo chung hàng năm do Ủy ban đệ trình”. Cuộc thảo luận này đã từng là một trong các vấn đề nóng trong các công việc hàng năm của EP, nhưng nó chẳng bao giờ tạo ra được kết quả gì đáng kể.

Thứ năm, theo điều 275 TEC “Ủy ban hàng năm đệ trình lên Hội đồng và Nghị viện châu Âu bản báo cáo tài chính hàng năm liên quan tới việc thực hiện ngân sách. Ủy ban cũng phải gửi kèm theo bản kê khai tài sản cũng như các khoản nợ của Cộng đồng”. Trên cơ sở kiểm tra các tài liệu này cũng như

các báo cáo của Toà Kiểm toán, Nghị viện “trên cơ sở kiến nghị của Hội đồng đã được thông qua bằng QMV, sẽ phê duyệt báo cáo của Ủy ban liên quan tới việc thực hiện ngân sách” (điều 276 TEC). Với quyền phê duyệt báo cáo, EP có thể yêu cầu Ủy ban và các thể chế liên quan khác phải thực hiện một số hoạt động liên quan tới những nhận xét từ bản báo cáo. Đôi khi quyền phê duyệt báo cáo này của EP cũng có thể tạo thành cuộc chiến giữa 2 thể chế. Ví dụ như năm 1998, EP đã trì hoãn việc phê duyệt báo cáo để Ủy ban có thời gian trả lời những vấn đề liên quan tới những nghi ngờ gian lận và quản lý yếu kém của Ủy ban. Và vì không thoả mãn với sự đáp ứng của Ủy ban, EP đã không bỏ phiếu phê duyệt báo cáo. Điều này đã dẫn đến việc bỏ phiếu bất tín nhiệm sau đó.

Thứ sáu, các vấn đề thuộc thẩm quyền của các uỷ ban thường trực của EP đủ nhiều để cho phép nó thực hiện chức năng giám sát mà nó muốn. Tuy nhiên, Ủy ban thì không thích bị điều tra còn các uỷ ban của EP thì thường không đủ nguồn lực để có thể kiểm tra kỹ lưỡng. Ủy ban kiểm soát ngân sách, có chức năng giám sát việc thực hiện các chính sách tiêu biểu cho sự yếu kém này: với chỉ một số ít viên chức hạng A, nó không thể làm được gì ngoài việc kiểm tra một phần nhỏ công việc của Ủy ban.

Thứ bảy, hiệp ước Maastricht cho phép EP thành lập các uỷ ban lâm thời để “điều tra ...những vi phạm hoặc sự quản lý yếu kém trong việc thực hiện luật pháp của Cộng đồng trừ khi những vấn đề này đang được xem xét tại toà án hoặc đang thuộc đối tượng xem xét của các thủ tục pháp lý” (điều 193 TEC).

Cuối cùng là EP có quyền chất vấn Ủy ban. Chất vấn này có thể dưới nhiều dạng khác nhau: văn bản, hỏi miệng trong thời gian chất vấn tại phiên họp toàn thể của EP (question time), hỏi miệng và tranh luận.

3.4.3 Hoạt động của các đảng chính trị trong Nghị viện châu Âu

a. Các nhóm chính trị trong Nghị viện châu Âu

Các hoạt động mang tính Đảng phái trong Nghị viện Châu Âu được thực hiện chủ yếu thông qua các Nhóm chính trị. Theo những quy định mới trong Luật về Thủ tục của Nghị viện Châu Âu năm 1999, một Nhóm chính trị bắt buộc phải bao gồm các Nghị sỹ đến từ hai nước thành viên trở lên. Số lượng Nghị sỹ tối thiểu để hình thành một Nhóm chính trị là 23 nếu các Nghị sỹ này đến từ 2 nước, là 18 nếu là 3 nước và 14 nếu từ 4 nước trở lên.

Trong những năm gần đây, Nghị viện Châu Âu thường xuyên có từ 8 -10 Nhóm chính trị. Lý do của việc tồn tại nhiều Nhóm chính trị như thế này là vì Nghị viện Châu Âu áp dụng chế độ bầu cử đại diện theo tỉ lệ trong các cuộc bầu cử Nghị viện. Với chế độ bầu cử này, rất nhiều Đảng chính trị nhỏ tương ứng với nhiều hệ tư tưởng chính trị khác nhau có thể có đại diện của mình ở Nghị viện Châu Âu. Kể từ cuộc bầu cử trực tiếp năm 1979 Nghị viện Châu Âu chưa bao giờ có ít hơn 60 Đảng chính trị từ các quốc gia có mặt tại Nghị viện Châu Âu. Giai đoạn những năm 90 thế kỷ trước con số này lên đến hơn 100 và trong cuộc bầu cử năm 1999 có tới 129 Đảng chính trị.

Có thể điểm tên những Nhóm chính trị cơ bản trong Nghị viện Châu Âu:

- Nhóm của các Đảng nhân dân Châu Âu và Đảng dân chủ Châu Âu (*Group of the European People's Party and European Democrats* -viết tắt là EPP-ED)

- Nhóm các Đảng Xã hội Châu Âu (*Group of the Party of European Socialists* viết tắt là PES)

- Nhóm các Đảng Tự do, Dân chủ và Cải cách Châu Âu (*Group of the European Liberal, Democratic and Reform Party* viết tắt là ELDR)

- Nhóm các Đảng Xanh và Liên minh tự do Châu Âu (*Group of the Greens/European Free Alliance* viết tắt là Green/EFA)

- Nhóm liên minh cánh Tả Châu Âu/cánh tả và Xanh bắc Âu (*Confederal Group of the European Left/Nordic Green Left* - EUL/NGL)
- Nhóm Liên minh vì Châu Âu của những quốc gia (*Union for Europe of the Nations Group* viết tắt là UEN)
- Nhóm vì một Châu Âu dân chủ và đa dạng (*Group for a Europe of Democracies and Diversifies* viết tắt là EDD)
- Các Nghị sỹ tự do - những người không thuộc Nhóm chính trị nào

Bảng 3.6: Các Nhóm chính trị trong EP (2004 – 2009)

Nước	PPE-DE	PSE	ADLE	Verts/ALE	GUE/NGL	IND/DEM	UEN	NI	Cộng
Bỉ	6	7	6	2				3	24
CH Séc	14	2			6	1		1	24
Đan Mạch	1	5	4	1	1	1	1		14
Đức	49	23	7	13	7				99
Estonia	1	3	2						6
Hi Lạp	11	8			4	1			24
Tây Ban Nha	24	24	2	3	1				54
Pháp	17	31	11	6	3	3		7	78
Ireland	5	1	1		1	1	4		13
Italy	24	16	12	2	7	4	9	4	78
Đảo Síp	3		1		2				6
Latvia	3		1	1			4		9
Lithuania	2	2	7				2		13
Luxembourg	3	1	1	1					6
Hungary	13	9	2						24
Malta	2	3							5
Hà Lan	7	7	5	4	2	2			27
Áo	6	7		2				3	18
Ba Lan	19	8	4			10	7	6	54
Bồ Đào Nha	9	12			3				24
Slovenia	4	1	2						7
Slovakia	8	3						3	14
Phần Lan	4	3	5	1	1				14
Thụy Điển	5	5	3	1	2	3			19
Anh	28	19	12	5	1	11		2	78
TỔNG	268	198	88	42	41	37	27	29	732

Nguồn: Website: <http://www.europarl.eu.int>

Chú thích:

PPE-DE: Đảng nhân dân Châu Âu và Dân chủ Châu Âu

PSE: Đảng Xã hội Nghị viện Châu Âu

ALDE: Đảng tự do liên minh và Dân chủ Châu Âu

Verts/ALE: Đảng Xanh/ Liên minh Tự do Châu Âu

GUE/NGL: Đảng Thống nhất cánh tả Liên minh Châu Âu /Đảng Xanh cánh tả Bắc Âu

IND/DEM: Đảng Dân chủ và Độc lập

UEN: Đảng Quốc gia Liên minh Châu Âu

NI: Nghị sỹ tự do

b. Đánh giá hoạt động của các Nhóm chính trị trong hoạt động chung của Nghị viện

Có sự khác biệt lớn giữa những Nhóm chính trị hình thành trong Nghị viện Châu Âu so với các Đảng chính trị hoạt động trong phạm vi quốc gia. Đó là cơ cấu của các Nhóm chính trị rất lỏng lẻo. Trong thời gian từ năm 1989 đến 1999, chỉ có ba Nhóm chính trị tồn tại trong cả hai nhiệm kỳ Nghị viện đó là EPP, PES và ELDR. Mặc dù tồn tại nhưng cơ cấu thành viên của cả ba Nhóm này cũng có sự thay đổi đáng kể. Nguyên nhân là do kết quả bầu cử, một phần do sự mở rộng thành viên Liên minh và một phần những bộ phận nhỏ trong nhóm tan rã.

Ngoài cơ cấu lỏng lẻo, các Nhóm chính trị còn có hiện tượng chia nhỏ trong tổ chức nội bộ. Sự phân chia này thường là theo hệ tư tưởng hoặc theo nguồn gốc quốc gia. Việc chia nhỏ trong nội bộ các Nhóm đã làm cho kết cấu các nhóm giảm đi. Điều này đã làm giảm đáng kể hiệu quả làm việc. Ví dụ, dù là hệ tư tưởng nào nhưng rất khó có thể làm cho các Nghị sỹ từ nước Pháp

nhất trí cắt giảm hỗ trợ nông nghiệp hoặc cũng hết sức khó khăn khi yêu cầu các Nghị sỹ từ Bồ Đào Nha từ chối việc gia tăng Quỹ Khu vực.

Tuy nhiên, bất chấp rất nhiều yếu điểm của các Nhóm chính trị, vẫn cần phải nhấn mạnh rằng chúng có vai trò rất quan trọng trong việc xác định cách thức tổ chức làm việc của Nghị viện. Một số chức năng và nhiệm vụ cơ bản của các Nhóm chính trị này được quy định cụ thể trong Luật về Thủ tục của Nghị viện hoặc thông qua các quyết định chính thức của Nghị viện. Các quy định này đảm bảo việc có mặt đại diện của các Nhóm chính trị trong các cơ quan, ủy ban quan trọng của Nghị viện cũng như đảm bảo quyền phát biểu tại các phiên họp toàn thể.

Các chức năng khác của các Nhóm chính trị mặc dù không được quy định chính thức nhưng vẫn hình thành bằng nhiều cách. Điều này được minh họa rõ nét thông qua cách thức mà các Nhóm chính trị tính toán, dàn xếp và quyết định cách bỏ phiếu trong thời gian trước khi có họp phiên toàn thể. Đó là các cuộc họp của nhóm nhằm xác định quan điểm chung của nhóm đối với các vấn đề thời sự. Ví dụ: có nên cố gắng liên kết với một vài nhóm khác trong việc bầu Chủ tịch Nghị viện sắp tới? Xác định quan điểm của nhóm như thế nào đối với dự thảo Chỉ thị mới của Ủy ban Châu Âu? Biện pháp đối phó của nhóm nhằm loại trừ bản báo cáo của các Tiểu ban mà nội dung của chúng không phù hợp với quan điểm của nhóm ra sao? ... Trong các cuộc họp này, sự khác biệt về quan điểm của các nhóm nhỏ thành viên phải được giải quyết. Tuy nhiên, vẫn có trường hợp những mâu thuẫn nội bộ này không thể giải quyết được giữa các nhóm và kết quả cuộc bỏ phiếu của các thành viên của Nhóm chính trị sẽ không thống nhất. Thông qua thực tế hoạt động của các Nhóm chính trị trong Nghị viện. Ba Nhóm chính trị lớn nhất là EPP-ED, PES, ELDR thường các thành viên bỏ phiếu thống nhất lên tới 80%, còn các Nhóm chính trị nhỏ hơn thì mức độ thống nhất trung bình chỉ vào khoảng 70%.

Trên phương diện cân bằng quyền lực giữa các Nhóm chính trị trong Nghị viện Châu Âu, có thể tóm tắt là cân cân quyền lực ở Nghị viện Châu Âu không gay gắt, khốc liệt như trong Nghị viện của các quốc gia.

3.5 Toà án châu Âu (European Court of Justice - ECJ)

3.5.1 Cơ sở pháp lý của Toà án châu Âu

Cơ sở pháp lý cho tổ chức hoạt động cũng như thẩm quyền của Toà án châu Âu là hệ thống luật pháp trong Liên minh châu Âu – EU. Hệ thống này có những đặc thù nhất định, không giống hệ thống luật pháp của một quốc gia cũng không giống hệ thống pháp luật quốc tế. Nó được hình thành từ những nguồn luật chính như sau:

Thứ nhất, hệ thống bao gồm một loạt những văn kiện pháp lý cơ bản giữa các chính phủ của các quốc gia thành viên EU. Chúng bao gồm Hiệp ước Pari, Hiệp ước Rome, Hiệp ước Merger, Đạo luật châu Âu đơn nhất, Hiệp ước về Liên minh châu Âu (Maastrich), Hiệp ước cải cách hiệp ước Liên minh châu Âu (Amsterdam), 4 hiệp ước gia nhập, 2 hiệp ước ngân sách và rất nhiều hiệp định cải cách thể chế cơ bản của EU.

Thứ hai, hệ thống bao gồm những văn bản pháp lý trong lĩnh vực lập pháp và hành pháp của Nghị viện châu Âu, Hội đồng châu Âu và Ủy ban châu Âu. Những đạo luật này được xây dựng và xuất phát từ những quy định trong những Hiệp ước nói trên. Điều 249 (EX 189) hiệp ước TEC chia ra 5 loại đạo luật: (1) Các Quy định (regulation): được áp dụng chung, chúng được áp dụng ở cấp liên minh và quốc gia, có hiệu lực trực tiếp đối với mỗi quốc gia thành viên; (2) Các Chỉ thị (directive): được áp dụng đối với một số quốc gia thành viên, các quốc gia này phải chuyển hoá những nội dung của các chỉ thị này vào luật pháp của mình; (3) Các Quyết định (decision): các quyết định này nhằm vào các quốc gia thành viên hoặc các công dân hoặc pháp nhân (ví dụ các hãng) và có hiệu lực bắt buộc; (4) Các Kiến nghị (recommendation); (5) Các Quan điểm (opinion): các quan điểm này có thể hướng vào bất kỳ quốc

gia thành viên hoặc công dân nào tuy nhiên chúng không có hiệu lực bắt buộc [96, tr.100].

Bên cạnh những nguồn văn bản luật chính thức nói trên, hệ thống luật pháp của EU còn có một nguồn không được quy định chính thức, đó là : “những nguyên tắc cơ bản của luật”. Như mọi hệ thống luật pháp khác, các hiệp ước cũng như các đạo luật cơ bản không thể giải quyết được mọi vấn đề luật pháp. Tuy nhiên, điều 220 của TEC đã hướng dẫn rằng Toà án châu Âu đảm bảo “luật pháp phải được kiểm soát” [96, tr.90], và điều này được toà án châu Âu giải thích rằng khi áp dụng những đạo luật cơ bản, nó có thể áp dụng những nguyên tắc pháp lý cơ bản xuất phát từ nguyên tắc cơ bản của EU (như được thể hiện ở những phần khác của hiệp ước chẳng hạn như Lời mở đầu) và từ hiến pháp của các quốc gia thành viên. Theo nguyên lý này có 4 loại nguyên tắc cơ bản:

(1) Những nguyên tắc pháp lý cơ bản của hành pháp và lập pháp: chúng được rút ra từ truyền thống pháp lý của nhiều quốc gia khác nhau ví dụ như “tính chắc chắn của pháp luật” (nghĩa là luật pháp không thể áp dụng một cách ngược lại, những người tham gia tranh tụng có quyền đặt được mong đợi hợp pháp và chính đáng từ những hoạt động của EU), “tính cân đối” (nghĩa là các biện pháp để đạt tới mục đích phải phù hợp), và “bình đẳng về thủ tục” nghĩa là ai cũng bình đẳng về quyền và nghĩa vụ khi tham gia các hoạt động tranh tụng.

(2) Nguyên tắc tự do kinh tế: điều này được rút ra từ hiệp ước EU, nó bao gồm tự do luân chuyển hàng hoá, dịch vụ, vốn và con người; tự do thương mại; tự do cạnh tranh

(3) Nguyên tắc bảo vệ những quyền cơ bản của con người: điều này không phải rút ra từ hiệp ước EU nhưng được đặt ra trong tất cả các hiến pháp của các quốc gia thành viên và trong Công ước châu Âu về quyền con người của Hội đồng châu Âu.

(4) Nguyên tắc bảo vệ những quyền chính trị: nó được đưa ra trong “Tuyên ngôn” của các quốc gia thành viên và được đề cập đến trong hiệp ước EU chẳng hạn “sự rõ ràng” (quyền truy nhập thông tin) và “sự phụ thuộc” (EU chỉ có thể thực hiện các chính sách không nằm trong các hiệp ước nếu mục tiêu các chính sách không thể đạt được một cách đầy đủ ở cấp quốc gia).

3.5.2 Cơ cấu tổ chức, hoạt động của Toà án châu Âu

a. Về tổ chức của Toà án châu Âu

Toà án châu Âu được các quốc gia thành viên thành lập tại Luxembourg (cần phân biệt với toà án nhân quyền châu Âu ở Strasbourg, toà án này do Hội đồng châu Âu lập ra). Toà án châu Âu có 27 thẩm phán, từ 27 nước thành viên và 8 luật sư. Điều 223 TEC đưa cách thức chỉ định:

“Các thẩm phán và luật sư được lựa chọn từ những người mà sự độc lập của họ không thể bị nghi ngờ và họ có đủ trình độ để có thể được chỉ định vào vị trí tư pháp cao nhất tại đất nước họ .. họ sẽ được bổ nhiệm bằng sự nhất trí chung của chính phủ các nước thành viên với nhiệm kỳ là 6 năm. Cứ 3 năm một lần một bộ phận thẩm phán được bổ nhiệm lại.” [96, tr.91]

Sự xen kẽ nhiệm kỳ của các thẩm phán nhằm đảm bảo sự liên tục của toà án. Tuy nhiên những yếu tố khác của điều luật vẫn có điều gì đó chưa rõ ràng. Trên thực tế “sự nhất trí chung của các quốc gia thành viên” có nghĩa là mỗi quốc gia thành viên đề cử một thẩm phán, những người này sau đó được các quốc gia khác thông qua. Cũng bằng con đường truyền thống (bất thành văn), năm quốc gia thành viên lớn nhất chỉ định một luật sư, 4 vị trí luật sư còn lại được phân chia luân phiên giữa những quốc gia bé. Ngay cả sự độc lập và trình độ của các thẩm phán cũng thỉnh thoảng được thoả hiệp. Có rất ít bằng chứng rõ ràng về sự bổ nhiệm mang tính “chính trị” ở trong toà án châu Âu. Điều này không giống Tối cao pháp viện của Mỹ, mặc dù một vài quốc gia thành viên có xu hướng chỉ định “luật sư hàn lâm” thay vì các thẩm phán cao cấp đang làm việc trong hệ thống tư pháp của nước họ.

b. Về thủ tục tại toà án châu Âu

Thủ tục áp dụng tại ECJ bao gồm nhiều giai đoạn cả bằng lời, cả bằng văn bản. Những giai đoạn làm việc thông qua văn bản thường quan trọng hơn đặc biệt là những văn bản giữa các bên có lợi ích và quan chức của toà án thường không công khai cho giới truyền thông. Các vụ được xét xử công khai không nhiều.

Về cơ bản, khi có một vụ việc đưa đến toà án châu Âu, toà án sẽ áp dụng trình tự thủ tục sau:

- Các tài liệu và bằng chứng liên quan được tập hợp. Trong những vụ phức tạp, ví dụ có liên quan tới những cartel, hàng trăm thậm chí hàng ngàn bằng chứng khác nhau có thể được tập hợp. Toà án, dưới sự chỉ đạo của thẩm phán chủ trì, có thể phải rất tích cực trong việc thu thập thông tin cần thiết và ý kiến của các bên có lợi ích. Việc này có thể bao gồm cả việc tổ chức các phiên điều tra có sử dụng cả những bằng chứng bằng lời hoặc văn bản.

- Một buổi điều trần công khai được tổ chức, tại đó các vấn đề cơ bản của vụ việc được nêu ra, các bên khác nhau được phép thể hiện, trình bày quan điểm của mình và thẩm phán chủ trì có thể đặt câu hỏi đối với các bên liên quan hoặc luật sư của họ.

- Sau buổi điều trần, thẩm phán chủ trì phải nghiên cứu chi tiết vụ việc. Thẩm phán này cùng bộ máy giúp việc sẽ phải tìm hiểu các quy định liên quan trong pháp luật của EU và sau đó đi đến quyết định cuối cùng với nội dung quyết định mà theo họ là phù hợp với pháp luật EU. Một vài tuần sau buổi điều trần, vị thẩm phán thụ lý sẽ trình bày kết luận của mình tại một phiên họp của Toà án.

- Trên cơ sở kết luận và dự thảo quyết định của thẩm phán thụ lý vụ việc đã gửi lên, Toà án chuẩn bị đưa ra quyết định. Những tranh luận, bàn cãi được giữ bí mật và nếu có sự không đồng thuận thì quyết định được thông qua theo

đa số phiếu đơn giản. Phán quyết phải được ký bởi tất cả các thẩm phán có mặt tham gia, các ý kiến bất đồng không được công bố.

Cần chú ý là có một trật tự nhất định trong việc biểu quyết, những thẩm phán bình thường (theo quy định từ trước) sẽ biểu quyết trước và những thẩm phán cao cấp biểu quyết sau. Không giống Tối cao pháp viện của Mỹ, không có điều khoản để các thẩm phán có ý kiến thiểu số được lưu lại ý kiến về sự bất đồng quan điểm. Các thẩm phán của Tòa án châu Âu có lời thề giữ tuyệt đối bí mật nội dung tranh luận và các biểu quyết.

Có ba vấn đề liên quan tới cuộc họp này của Tòa cần đề cập, đó là:

- Thứ nhất, thời gian để xử lý vụ việc từ khi thụ lý cho đến khi ra quyết định cuối cùng của tòa rất dài: trung bình là 27 tháng đối với các vụ giải quyết sơ bộ (preliminary rulings) và hơn 23 tháng đối với các quyết định trực tiếp (direct actions). Tính đến 31/12/2001 có 839 vụ còn đang chờ quyết định phán xét, trong đó có 400 vụ preliminary rulings, 326 vụ quyết định trực tiếp và 111 vụ kháng án. Trong các vụ đặc biệt, phán xét tạm thời có thể được ban hành và thủ tục rút gọn có thể được áp dụng.

- Thứ hai, phí luật sư làm cho các bên điều hiểu là việc đưa vụ việc ra tòa là hết sức đắt đỏ, mặc dù bản thân tòa án không thu phí tại các phiên họp. Tuy nhiên, đây cũng không phải là biện pháp hạn chế hiệu quả việc chính phủ các quốc gia thành viên hoặc các thể chế của EU sử dụng biện pháp tòa án, nó chỉ có tác dụng hiệu quả đối với cá nhân và các công ty nhỏ.

- Thứ ba, việc sử dụng cơ chế quyết định theo đa số, cùng với việc không cho phép công bố các ý kiến phản đối, đã tạo ra một xu thế - mà xu thế này rất khó tránh khỏi do nền tảng pháp lý của các thẩm phán xuất phát từ nền tảng pháp lý của các quốc gia khác nhau – đó là các phán quyết đôi khi thiếu chính xác, thậm chí còn có thể sai lầm.

3.5.3 Thẩm quyền của Tòa án châu Âu

Căn cứ vào những quy định trong hệ thống pháp luật của EU mà cụ thể là những quy định trong Hiệp ước Liên minh châu Âu EU, tòa án châu Âu có thẩm quyền trong 3 lĩnh vực chính:

Thứ nhất, tòa án châu Âu có thể xem xét các hoạt động chống lại các quốc gia thành viên để đảm bảo rằng họ thực hiện các nghĩa vụ theo hiệp ước EU và tuân theo luật pháp của EU. Những hoạt động này có thể được đưa ra bởi Ủy ban châu Âu theo quy định bởi điều 226 TEC hoặc bởi một nước thành viên theo quy định của điều 227 TEC, hoặc trong khu vực viện trợ cho quốc gia của Ủy ban châu Âu hoặc một quốc gia thành viên theo quy định của điều 88 TEC. Điều 228 TEC cũng nhấn mạnh rằng các quốc gia thành viên có liên quan “sẽ có thể bị yêu cầu thực hiện một số biện pháp cần thiết để tuân thủ phán xét của tòa án châu Âu” [96, tr.93]. Khả năng cưỡng chế thực hiện của tòa án châu Âu đối với các quốc gia thành viên vẫn bị giới hạn. Cho đến trước hiệp ước Maastricht, Ủy ban châu Âu chỉ có thể đưa ra những phán xét đối với các quốc gia làm cho các quốc gia cảm thấy xấu hổ mà thực hiện. Tuy nhiên, hiệp ước Maastricht đã cho phép Tòa án châu Âu có thể đặt ra những trừng phạt tài chính đối với các quốc gia thành viên nếu Ủy ban còn đưa thêm một vụ kiện tụng nữa về việc không tuân thủ những phán xét của tòa án châu Âu.

Thứ hai, giống như nhiều tòa án hiến pháp của các quốc gia khác, tòa án châu Âu có thẩm quyền phán xét về tính hợp pháp của các đạo luật và những quy định pháp luật của EU. Theo điều 230 TEC, tòa án châu Âu có quyền rà soát lại tính hợp pháp của các đạo luật (ngoài những kiến nghị và ý kiến) được thông qua bởi Hội đồng châu Âu, Nghị viện châu Âu, Ủy ban châu Âu và Ngân hàng trung ương châu Âu. Theo quy định tại điều này, bất kỳ quốc gia thành viên nào, Hội đồng hoặc Ủy ban đều có thể khởi kiện tới Tòa án châu Âu theo điều khoản này trên cơ sở thiếu thẩm quyền, hoặc có sự vi phạm

hiệp ước hoặc các thủ tục. Trong khi đó, Nghị viện châu Âu, Toà kiểm toán và Ngân hàng trung ương châu Âu chỉ có thể đưa ra những vụ kiện để bảo vệ những đặc quyền của mình. Cuối cùng thì những cá nhân công dân có thể khởi kiện chống lại những quyết định do các cơ quan của EU đưa ra có liên quan trực tiếp tới họ. Một góc độ khác nữa của thẩm quyền của toà án châu Âu là thẩm quyền giải quyết những vụ việc chống lại các cơ quan của EU khi những cơ quan này không thực hiện đúng những quy định của hiệp ước EU hay các quy định khác (chẳng hạn sự uỷ quyền cho Hội đồng châu Âu) theo quy định của điều 232 TEC. Những vụ việc này có thể do bất kỳ quốc gia thành viên hoặc một cơ quan nào của EU đưa ra.

Thứ ba, theo quy định điều 234 TEC, toà án châu Âu có thẩm quyền để đưa ra những chỉ đạo sơ bộ đối với những tham khảo của các toà án quốc gia. Theo thủ tục này, các toà án quốc gia có thể yêu cầu toà án châu Âu đưa ra một phán xét đối với bất kỳ vụ việc nào được đưa đến toà án quốc gia có liên quan đến bất kỳ khía cạnh nào của luật pháp EU, và sự chỉ đạo của toà án châu Âu sau đó được các toà án quốc gia sử dụng trong phán xét của họ đối với những vụ việc đó. Về bề ngoài có thể nói rằng các toà án quốc gia có thể đưa ra phán xét cuối cùng đối với những vụ việc liên quan đến luật pháp EU, đó có lẽ cũng là mục đích của những người dự thảo hiệp ước Rome. Tuy nhiên, trên thực tế thẩm quyền phán xét của toà án châu Âu theo quy định của điều khoản này còn có ý nghĩa đối với việc phát triển luật pháp EU và hiến pháp hoá toàn bộ hệ thống EU nhiều hơn là sự phán xét của toà án châu Âu trong bất kỳ lĩnh vực nào. Mặt khác, nó thể hiện sự thâm nhập sâu sắc của luật pháp EU vào trong hệ thống pháp lý của quốc gia; bên cạnh đó việc cho phép các quốc gia thành viên tuân theo các phán xét của toà án châu Âu, thủ tục tham khảo ban đầu này có tác dụng làm cho các toà án quốc gia trở thành một hạng bậc thấp hơn trong hệ thống toà án của EU và toà án châu Âu gần như trở thành toà án tối cao trong hệ thống này.

Ngoài ra, toà án châu Âu có thẩm quyền phán xét trong rất nhiều các lĩnh vực khác trong đó có một số ít các vụ xảy ra hàng năm. Chúng bao gồm: các vụ việc gây thiệt hại đối với các tổ chức của EU do quốc gia thành viên hoặc một cá nhân (điều khoản 235 TEC); những tranh chấp tuyên dụng giữa EU và những nhân viên trong các tổ chức của EU, theo quy định của điều 236 TEC.

Các loại vụ việc được xét xử tại Toà án châu Âu

Toà án không tự tạo ra các vụ việc mà chờ các vụ việc nảy sinh và đưa tới. Có rất nhiều lý do dẫn đến vụ việc tại toà án, quan trọng nhất là:

a. Không thực hiện nghĩa vụ

Theo điều 226,227 TEC, Toà án quản lý và xác định các quốc gia thành viên có vi phạm việc thực hiện các nghĩa vụ theo quy định tại hiệp ước. Việc khởi kiện có thể do Uỷ ban hoặc các quốc gia thành viên. Trong cả hai trường hợp, trước tiên Uỷ ban châu Âu phải gửi tới những quốc gia này yêu cầu đệ trình lý do bảo vệ, giải thích. Chỉ khi nào không có dấu hiệu cải thiện việc tuân thủ pháp luật EU, vụ việc mới được chuyển tới Toà án.

Trên thực tế, thường thì các vi phạm này được xử lý ổn thỏa trước khi chúng có thể bị đưa ra toà. Khi bất kỳ một biện pháp nào được áp dụng thì Uỷ ban hầu như luôn là người đề xuất bởi vì nếu có một quốc gia thành viên nào mong muốn áp dụng biện pháp đó, nó sẽ tìm cách đẩy vấn đề sang cho Uỷ ban châu Âu thực hiện tránh thể hiện công khai mâu thuẫn với một quốc gia thành viên khác. Những vụ như vậy có thể kể tới việc áp dụng biện pháp chống Italy (vì nước này đã áp đặt thuế nhập khẩu đối với rượu gin và sparkling), chống UK (vì nước này không đưa ra được các biện pháp đầy đủ để thực hiện chỉ thị 1976 về bình đẳng giới), và chống Bỉ (vì đã không thực hiện đúng các chỉ thị nhằm hài hoà quy định đối với thị trường chứng khoán).

Hiệp ước Maastricht lần đầu tiên trao cho Toà án châu Âu quyền đặt ra biện pháp trừng phạt đối với quốc gia thành viên. Theo điều 228 TEC, Uỷ ban

có thể đề xuất biện pháp trừng phạt đối với một quốc gia thành viên nếu nó nhận thấy rằng quốc gia này đã không tuân thủ phán xét của Toà án liên quan tới việc nó không thực hiện đúng nghĩa vụ trong hiệp ước này. Bước đầu tiên của quá trình này là cho phép quốc gia có liên quan cơ hội được tự đệ trình các giải thích, lý do có liên quan tới việc tại sao không thực hiện đúng phán xét của Toà án, và có thể là cả giới hạn thời gian để nó có thể thực hiện được. Nếu quốc gia này không thực hiện đúng theo những giải thích đã nêu và theo đúng lộ trình đã cam kết, Uỷ ban có quyền gửi lại hồ sơ cho Toà án. Đồng thời với hồ sơ gửi lại Toà án, Uỷ ban cũng phải đưa ra đề xuất về mức phạt phù hợp. Nếu Toà án kết luận quốc gia này không thực hiện phán xét, nó sẽ đặt ra mức phạt cụ thể.

Các vụ không thực hiện nghĩa vụ kiểu này xếp hàng thứ hai trong tổng số các vụ việc mà Toà án giải quyết. Ví dụ, năm 2001, trong tổng số 187 vụ áp dụng biện pháp trực tiếp của ECJ, 157 là không thực hiện nghĩa vụ.

b. Bãi bỏ các đạo luật

Theo quy định tại điều 230 TEC, Toà án “có quyền xem xét tính hợp pháp của các đạo luật do EP và Hội đồng cùng thông qua, các đạo luật do Hội đồng thông qua, do Uỷ ban thông qua, và các đạo luật do EP dự định sẽ đưa ra áp dụng đối với bên thứ ba”. Toà án không thể tự đề xuất việc xem xét, mà phải dựa trên cơ sở đáp ứng những hoạt động của quốc gia thành viên, của Hội đồng, của Uỷ ban và thêm của EP theo quy định của hiệp ước Nice. Việc xem xét có thể dựa trên những nền tảng sau: “thiếu thẩm quyền, vi phạm quy định quan trọng về thủ tục, lạm dụng quyền lực”. Nếu một hành vi như trên được phát hiện thì Toà án có quyền theo điều 231 TEC tuyên bố đạo luật này bị vô hiệu.

Vấn đề là luật pháp của EU được hình thành từ một số thủ tục khác nhau. Và gắn liền với các thủ tục khác nhau thì quyền lực của các cơ quan liên quan như EP, Hội đồng cũng khác nhau và cơ chế biểu quyết thông qua cũng khác

nhau. Ví dụ, một dự luật liên quan tới tính cạnh tranh của ngành công nghiệp trong thị trường nội khối thì dự trên quy định tại Điều 95 TEC (thị trường nội khối), thủ tục đồng quyết định được áp dụng với QMV tại Hội đồng. Điều này nghĩa là Hội đồng có quyền không cần tất cả các nước thành viên ủng hộ dự luật, nhưng EP có quyền phủ quyết dự luật. Tuy nhiên, nếu dự luật lại được áp dụng dựa trên quy định tại điều 157 TEC (công nghiệp) thì thủ tục tham vấn được áp dụng với yêu cầu về cơ chế đồng thuận tại Hội đồng. Điều này nghĩa là mỗi quốc gia thành viên có quyền phủ quyết dự luật, trong khi quyền lực của EP thì lại thu lại rất nhỏ. Do vậy, trong quá trình Uỷ ban thực hiện quy trình xây dựng luật trên cơ sở các quy định nêu trong các hiệp ước, nếu các nước thành viên và EP cho rằng quyền và lợi ích của mình đang bị đe dọa, và nếu các quá trình đàm phán chính trị không đưa ra giải pháp ổn thoả cho các bên thì các chủ thể này có thể đưa vụ việc tới Toà án.

Tương tự như vậy, các thể chế khác đôi khi đưa vụ việc lên Toà án khi họ tin rằng quyền lợi của mình bị vi phạm trong quá trình lập pháp. EP rất tích cực trong lĩnh vực này, đưa rất nhiều vụ ra toà án, thường là các vụ EP không được tham vấn hoặc Hội đồng đã tự sửa đổi nội dung của dự luật sau khi đã tham vấn EP, mà nội dung sửa đổi này không tham vấn lại. Nói chung, Toà án thường ủng hộ EP trong những vụ việc như vậy.

Điều 230 TEC cũng cho phép bất kỳ cá nhân hoặc thể nhân nào – nghĩa là cá nhân hoặc công ty – có quyền gửi đơn đề nghị Toà án xem xét tuyên bố vô hiệu. Quy định này nhằm tăng cường sức mạnh các thể chế của EU và đây cũng là công cụ hữu hiệu để củng cố một số chính sách của EU, tiêu biểu như chính sách cạnh tranh và thương mại.

Trong một số lĩnh vực chính sách, tiêu biểu là thương mại, Uỷ ban có quyền đặt ra các biện pháp trừng phạt về tài chính để đảm bảo sự tuân thủ nghiêm túc quy định pháp luật của EU. Theo điều 229 TEC, các quy định

pháp luật điều chỉnh các lĩnh vực chính sách như vậy có thể cho phép Toà án áp dụng các mức phạt không giới hạn.

c. Không ban hành luật

Nhiều điều khoản trong các hiệp ước của Cộng đồng cho phép khởi kiện nhiều thể chế ra toà án vì không ban hành luật. Các quy định này trong các hiệp ước khác nhau cũng khác nhau về bản chất. Theo TEC, các thể chế như EP, Hội đồng hay Uỷ ban nếu không thực hiện các quy định đã nêu trong hiệp ước thì quốc gia thành viên, các thể chế của cộng đồng và trong một số trường hợp có thể là thể nhân hoặc pháp nhân, có thể đưa vụ việc ra Toà án theo điều 232 TEC tuyên bố về việc vi phạm. Những vụ như vậy không phổ biến, nhưng EP đã từng làm được một vụ khá nổi tiếng khi chống lại Hội đồng năm 1983. Vụ này xem xét việc Hội đồng đã không đưa qua chính sách vận tải chung trong khi quy định về vấn đề này đã được nêu tại Hiệp ước EEC. Tuy vậy, tháng 5/1985 Toà án đã đưa ra phán xét không như EP hay Uỷ ban hy vọng. Nó tuyên bố rằng, ngay cả khi thực tế có đòi hỏi phải xây dựng pháp luật thì điều đó cũng không có nghĩa là bắt buộc, vì các quy định trong hiệp ước không cụ thể về thời gian do vậy, trách nhiệm thuộc về chính phủ các quốc gia thành viên tự quyết định thực hiện sao cho tốt.

Các vụ việc liên quan tới việc không thực hiện các quy định ngày này chủ yếu được giải quyết bởi Toà sơ thẩm (court of first instance - CFI).

d. Yêu cầu bồi thường

Điều 288 TEC có nêu “trong các trường hợp trách nhiệm ngoài hợp đồng, Cộng đồng trên cơ sở phù hợp với những nguyên tắc chung của luật pháp các nước thành viên, sẽ bồi thường những thiệt hại do các cơ quan hoặc nhân viên của nó gây ra trong quá trình thực thi nhiệm vụ” [96, tr.115]. Theo điều 235 TEC, Toà án có quyền quyết định khi nào thì Cộng đồng có trách nhiệm pháp lý và nếu có thì khi nào nó phải bồi thường.

Điều này có nghĩa là Cộng đồng có thể có những hoạt động chống lại chính nó trên cơ sở nó đã có những hoạt động không hợp pháp. Cơ chế phức tạp của CAP tạo ra rất nhiều những trường hợp như vậy, đe dọa cả sự phát triển của ECJ vào đầu những năm 1970s. Và hậu quả là sau này, Toà án rất miễn cưỡng khi phải thụ lý các vụ việc về trách nhiệm ngoài hợp đồng này và thường chứng minh rằng vụ việc này rõ ràng thuộc về toà án của quốc gia thành viên.

Trong những năm 1970s, Toà án đã kiềm chế để những tình huống mà Cộng đồng có thể phải chịu bồi thường ngoài hợp đồng và có trách nhiệm đối với những thiệt hại là hết sức hạn chế. Vụ đặc biệt quan trọng là phán xét năm 1978 đối với vụ liên quan tới sữa không kem. Luật pháp của cộng đồng bắt buộc ngành công nghiệp thực phẩm phải đưa sữa không kem vào thức ăn gia súc như là một phần cố gắng nhằm giảm sự dư thừa của sữa bột. Rất nhiều người sử dụng đã nghi ngờ tính hợp pháp trên cơ sở là giải pháp của Cộng đồng đối với vấn đề là không công bằng. Toà án trong lần phán xét thứ nhất đã phán xét rằng, các quy định đối với sữa bột là không đúng vì nó không phân tán gánh nặng đồng đều giữa các lĩnh vực nông nghiệp. Tuy nhiên, trong lần phán xét thứ hai, nó lại nêu rằng chỉ trong những tình huống đặc biệt, nhất là khi các cơ quan liên quan có biểu hiện rõ ràng là đã vượt quá thẩm quyền của mình, thì Cộng đồng mới có nghĩa vụ phải bồi thường cho các thiệt hại mà các biện pháp do các cơ quan này đưa về mặt chính trị và kinh tế là không phù hợp.

Giống như những vụ về không thực hiện nghĩa vụ (failure to act), các vụ về đưa ra biện pháp bồi thường thiệt hại bây giờ thường được chuyển cho Toà sơ thẩm

d. Cung cấp quan điểm xét xử sơ bộ

Các dạng vụ việc đã đề cập trên là các vụ việc mà toà án giải quyết trực tiếp tức là Toà án đưa ra phán xét đối với các tranh chấp giữa các bên khi họ

đưa vụ việc trực tiếp ra toà. Việc cung cấp quan điểm xét xử sơ bộ có bản chất khác với những vụ việc trên. Theo đó, Toà án không trực tiếp phán xét đối với vụ việc, nhưng các bên yêu cầu Toà án giải thích cách áp dụng các điều khoản trong luật pháp EU để cho phép toà án của quốc gia xét xử.

Trao đổi này được thực hiện theo quy định tại điều 234 TEC, theo đó toà án quốc gia thành viên có thể (trong một số trường hợp là bắt buộc), yêu cầu Toà án châu Âu cung cấp ý kiến pháp lý sơ bộ đối với các câu hỏi liên quan tới việc giải thích các quy định của hiệp ước, giải thích các đạo luật của các thể chế của cộng đồng ban hành. Toà án không thể tự đưa ra một tuyên bố đối với vụ việc đã xảy ra trừ khi nó được toà án có thẩm quyền của quốc gia gửi yêu cầu tham khảo, trao đổi ý kiến và các bên tranh chấp không có quyền yêu cầu phải tổ chức việc lấy ý kiến này. Một khi có yêu cầu, Toà án phải có nghĩa vụ trả lời, và một khi Toà án đã trả lời thì toà án quốc gia đã hỏi phải có nghĩa vụ áp dụng, tuân thủ đúng những gì mà Toà án đã nêu.

Loại vụ việc này có số lượng nhiều nhất trong các vụ việc mà Toà án giải quyết. Riêng năm 2001, có tới 237 vụ việc kiểu này. Việc cung cấp ý kiến pháp lý sơ bộ có ba ý nghĩa cơ bản. Thứ nhất, nó đảm bảo toà án quốc gia sẽ có phán xét hợp pháp đúng đắn. Thứ hai, vì những ý kiến này nhìn chung được tất cả các toà án quốc gia chấp nhận, do vậy nó đảm bảo được sự giải thích chung thống nhất luật pháp của EU tại các quốc gia thành viên. Thứ ba, nó tạo ra một kênh truy cập vào Toà án rất có giá trị đối với những cá nhân, những người này không thể trực tiếp tiếp cận Toà án vì không có cơ sở pháp lý quy định và không có đủ tiền.

e. Kháng án

Theo quy định tại điều 225 TEC, bất kỳ một quyết định của CFI đều có thể kháng án tại ECJ. ECJ sẽ không xem xét lại nội dung sự việc mà chỉ xem xét lại trong các trường hợp sau: CFI không có thẩm quyền xem xét; CFI vi phạm thủ tục xét xử; CFI vi phạm luật pháp của cộng đồng. Có trung bình

khoảng 30 vụ kháng án mỗi năm, hầu hết đều không được chấp thuận vì ECJ chỉ quan tâm đến vấn đề luật, không quan tâm tới nội dung vụ việc và bởi vì CFI đã tiến hành giải quyết các vụ việc theo đúng cách giải quyết các vấn đề tương tự mà ECJ đã giải quyết từ trước.

g. Cung cấp ý kiến pháp lý

Theo điều 300 TEC, Hội đồng, Ủy ban hoặc các quốc gia thành viên (sau hiệp ước Nice có thêm EP) có thể xin ý kiến của Tòa án về việc một dự thảo hiệp ước quốc tế chuẩn bị ký có phù hợp với điều khoản của các hiệp ước không. Nếu tòa án cho rằng không phù hợp thì hiệp ước không thể có hiệu lực nếu không sửa đổi hoặc trừ khi hiệp ước của cộng đồng bị sửa đổi.

Một ví dụ về ý kiến hết sức quan trọng mà tòa án đưa ra năm 1994 liên quan tới quyền đối ngoại. Khi Ủy ban đưa vụ việc lên Tòa án, lập luận rằng điều 113 (nay là 133) cho phép Ủy ban có độc quyền đàm phán đối với các hiệp ước ngoại thương cần được mở rộng áp dụng ở khía cạnh dịch vụ và khía cạnh thương mại của quyền sở hữu trí tuệ. Tòa án đã kết luận rằng Cộng đồng và các quốc gia thành viên cùng chia sẻ thẩm quyền đưa ra một hiệp ước như vậy và bởi vậy Ủy ban không có độc quyền đàm phán về vấn đề này.

3.5.4 Vai trò đặc thù của Tòa án châu Âu

Vai trò của ECJ gắn liền với việc thực hiện hai chức năng chính. Thứ nhất, nó có trách nhiệm trực tiếp áp dụng pháp luật của EU trong một số trường hợp cụ thể. Thứ hai, nó có trách nhiệm chung trong việc phiên dịch, giải thích các điều khoản của luật pháp EU và đảm bảo rằng việc áp dụng pháp luật hàng ngày do các cơ quan và tòa án quốc gia thực hiện được đồng bộ, thống nhất. Quá trình này tất yếu dẫn đến 4 kết quả:

Thứ nhất, Tòa án làm rõ và củng cố vị trí vai trò của pháp luật EU. Các phán xét về địa giới trong những năm 60-70 như Van Gend en Loos có ý nghĩa then chốt trong việc hình thành một hệ thống pháp lý mạnh. Hoặc trong

phán xét năm 1992 trong vụ Francovich and Bonifaci vs. Italy, Toà án đã quyết định rằng các cá nhân sẽ được bồi thường về tài chính nếu họ bị tác động tiêu cực do các quốc gia thành viên đã không thực hiện việc đưa nội dung của chỉ thị vào quy định của pháp luật quốc gia kịp thời.

Thứ hai, thẩm quyền chính sách của EU được củng cố và mở rộng nhờ những phán xét của toà án. Các quyền an sinh xã hội đã minh hoạ điều này. Hầu hết các chính phủ không mong muốn thúc đẩy mở rộng thêm các quyền này trừ một số hợp tác nhất định trên cơ sở hệ thống an sinh xã hội sẵn có. Toà án thông qua rất nhiều phán xét chủ yếu dựa trên nội dung của TEC đã có vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy các quốc gia thành viên điều chỉnh cho hài hoà các quy định xoay quanh vấn đề này, ví dụ như quyền của các lao động di cư. Một ví dụ khác đó là phán xét sơ bộ tháng 5/1990 tại vụ Barber v. Guardian Royal exchange assurance group do Toà phúc thẩm UK hỏi. ECJ đã quyết định rằng trợ cấp nghề nghiệp là một phần phải trả của người sử dụng lao động và bởi vậy phải tuân theo điều 119 TEC về việc chi trả bình đẳng giữa lao động nam và nữ.

Lĩnh vực mà Toà án có ảnh hưởng mạnh nhất trong việc củng cố và mở rộng thẩm quyền chính sách EU là SEM.

Thứ ba, các phán xét của Toà án làm giảm bớt nhu cầu cần phải bổ sung thêm luật pháp trong các lĩnh vực mà EU đã có thẩm quyền. Một phán xét đặc biệt có ảnh hưởng được đưa ra tháng 2/1979 trong vụ Cassis de Dijon, liên quan tới việc lưu thông tự do một loại rượu mạnh của Pháp. Toà án đã quyết định rằng các quy định chuẩn mực thực phẩm của quốc gia không thể được viện dẫn để loại trừ việc thương mại giữa các nước thành viên trừ khi nó liên quan tới “**sức khoẻ cộng đồng, kiểm soát ngân sách và việc bảo vệ người tiêu dùng**”. Nguyên tắc về “**nhận thức chung (mutual recognition)**” - một sản phẩm được sản xuất và tiếp thị hợp pháp tại một quốc gia phải được chấp nhận tại một quốc gia khác – đã được thiết lập, và kết quả là nhu cầu xây

dựng luật để hài hoà các tiêu chuẩn của các quốc gia hỗ trợ thương mại đã giảm đi rất nhiều. Tuy nhiên, phán xét tại vụ Cassis de Dijon không loại bỏ hết được thách thức đối với nguyên tắc “nhận thức chung” hay việc áp dụng nó. Ví dụ, vụ Commission v. Germany, chính phủ Đức cố gắng bảo vệ những người sản xuất bia của mình bằng lập luận rằng sản phẩm của họ rất nguyên chất trong khi sản phẩm của các nước khác thì có bổ sung nhiều chất phụ gia khác và cần phải loại bỏ tại thị trường Đức vì lý do sức khoẻ. Tháng 3/1987 Toà án lại đưa ra nguyên tắc “nhận thức chung” và quyết định rằng việc cấm tuyệt đối các chất phụ gia cho vào bia không tỷ lệ với rủi ro sức khoẻ tuy nhiên nước Đức kiên quyết bảo vệ quan điểm của mình. Một phán xét tương tự tháng 7/1988 do Toà án đưa ra chống lại lệnh cấm bán các sản phẩm pizza ở Italy không được sản xuất từ lúa mì cứng; Toà án đã tuyên bố pizza Đức - được sản xuất từ hỗn hợp lúa mì cứng và mềm – không có đe dọa gì tới sức khoẻ của người tiêu dùng và cũng không làm cho người tiêu dùng nhầm lẫn.

Thứ tư, thẩm quyền và chức năng của các thể chế được làm rõ nhờ tác động của Toà án. Bốn phán xét quan trọng được trích dẫn sau đây sẽ minh hoạ nội dung này. Thứ nhất, năm 1980, trong vụ Isoglucose, Toà án đã quyết định rằng Hội đồng không thể thông qua luật pháp trước khi nhận được ý kiến của EP. Thứ hai, trong vụ Wood Pulp năm 1988, toà án đã đề cao quyền lực các thể chế của cộng đồng khi ra quyết định chống lại các công ty ngoài EC. (Trong vụ này, Uỷ ban châu Âu đã áp đặt mức phạt đối với rất nhiều các công ty sản xuất bột giấy của Mỹ, Canada và Phần lan do làm ảnh hưởng đến giá bán trong Cộng đồng. Toà án đã quyết định rằng yếu tố cơ bản để xem xét không phải là công ty có trụ sở ở đâu, cũng không quan tâm đến bất kỳ một thoả thuận bất hợp pháp nào mà điều quan trọng là những vi phạm này diễn ra tại đâu). Thứ ba, năm 1992 vụ Spain, Belgium and Italy v. Commision – liên quan tới việc tự do hoá thị trường dịch vụ viễn thông – Toà án đã quyết định rằng thẩm quyền của Uỷ ban châu Âu liên quan tới chính sách cạnh tranh không chỉ giới hạn ở việc giám sát các quy định đã tồn tại, mà có thể mở rộng

hơn đến việc xoá bỏ những công ty độc quyền. Thứ tư, năm 2000, trong vụ Germany vs. EP and Council, Đức đã thành công trong việc tìm kiếm một quyết định tuyên bố vô hiệu Chỉ thị cấm quảng cáo thuốc lá mà việc quảng cáo và tài trợ thuốc là sẽ dần dần được thực hiện và chấm dứt năm 2006. Toà án đã tuyên bố rằng Uỷ ban đã sai khi sử dụng điều 100a (nay là 95) của TEC – có nội dung là làm hài hoà thị trường nội khối và loại bỏ các biện pháp cạnh tranh – là cơ sở pháp lý cho Chỉ thị. Toà án phán xét như vậy vì các điều khác của hiệp ước loại trừ việc sử dụng các biện pháp hài hoà thị trường nhằm bảo vệ sức khoẻ và điều 100a không được sử dụng chung để điều chỉnh thị trường nội khối.

Kết luận về vai trò của Toà án châu Âu

Vai trò ảnh hưởng của Toà án cũng không nên cường điệu. Có hai lý do hạn chế ảnh hưởng của nó. Thứ nhất, Toà án luôn sử dụng các quy định trong các hiệp ước hoặc luật pháp của EU làm cơ sở cho phán xét. Điều này có nghĩa là phán xét của nó chỉ có thể dựa trên cơ sở những quy định, khuôn khổ chính sách đã được tồn tại. Thứ hai, Toà án không thể tự dựng lên vụ việc mà nó chỉ có thể đưa ra phán xét khi có vụ việc được gửi tới. Tóm lại, Toà án có thể đấu tranh để góp phần củng cố một chính sách nào đó, hoặc để tháo gỡ những khó khăn trong việc thực hiện chính sách chứ không có vai trò sáng tạo, đề xuất chính sách.

3.6 Tiểu kết

Những phân tích cụ thể về các thể chế chính trị của Liên minh châu Âu nêu trên cho thấy EU có một hệ thống các thể chế chính trị hết sức phức tạp mang nặng tính chất quan liêu, hành chính. Cụ thể là:

- Thứ nhất, EU phát triển theo chiều hướng hình thành bộ máy nhà nước liên bang như việc phân chia thẩm quyền giữa các thể chế khác phức tạp và khó nhận biết. Nếu có thể nhìn nhận khá rõ ràng quyền hành pháp thuộc về Uỷ ban châu Âu, quyền tư pháp thuộc về Tòa án châu Âu thì riêng quyền lập

pháp lại rất khó phân định chính xác. Tùy thuộc vào từng lĩnh vực lập pháp mà quyền lập pháp được phân chia khác nhau giữa các thiết chế bao gồm Nghị viện châu Âu, Hội đồng châu Âu và Hội đồng bộ trưởng. Tuy nhiên, để có thể nhận diện các cơ quan này theo khoa học pháp lý truyền thống thì có thể coi Hội đồng châu Âu – nơi họp mặt các nguyên thủ của các nước thành viên – là cơ quan Thượng viện của một Quốc hội liên bang; Nghị viện châu Âu và Hội đồng bộ trưởng thực hiện chức năng của Hạ viện.

- Thứ hai, các thể chế chính trị này mặc dù về hình thức thực hiện các chức năng của một nhà nước là lập pháp, hành pháp, tư pháp nhưng giữa chúng không có một cơ chế kiểm chế - đối trọng thuần túy bởi mối quan hệ giữa chúng không chỉ là kiểm chế đối trọng lẫn nhau trong việc thực thi quyền lực của mỗi thể chế mà còn có sự kiểm chế và đối trọng giữa thẩm quyền của các thể chế siêu quốc gia này với thẩm quyền của các quốc gia thành viên. Vì tồn tại song song hai cơ chế này nên các thể chế của Liên minh hoạt động mất đi tính hiệu quả, hiệu lực và đặc biệt là quá trình tổ chức thực hiện bị kéo dài về mặt thời gian.

- Thứ ba, do việc chuyển giao thẩm quyền từ chính phủ các nước thành viên cho các thể chế của Liên minh diễn ra từ từ, từ lĩnh vực này sang lĩnh vực khác nên điểm cân bằng trong các mối quan hệ quyền lực giữa nội bộ các thể chế của Liên minh và giữa các thể chế của Liên minh với chính phủ quốc gia thành viên cũng biến đổi liên tục và rất khó xác định. Điều này làm cho cả các nước thành viên lẫn các thể chế của Liên minh đều khó tiên lượng được kết quả đầu ra của cả hệ thống thể chế đồ sộ, phức tạp này.

Tuy nhiên, đến thời điểm này, với những thẩm quyền quốc gia đã chuyển giao cho Liên minh, có thể nhìn thấy khá rõ ràng hình hài một hệ thống các thể chế chính trị của một “Liên bang” đang vận hành. Và đây cũng là thời điểm để các thể chế này có sự chuyển đổi căn bản, khẳng định một cách rõ ràng xu thế “liên bang” của chúng. Điều này sẽ được đề cập lại kỹ hơn tại

chương sau với việc phân tích các quy định mang tính cách mạng của Hiệp ước Lisbon.

CHƯƠNG IV: XU THẾ PHÁT TRIỂN CỦA CÁC THỂ CHẾ CHÍNH TRỊ LIÊN MINH CHÂU ÂU, NHỮNG BÀI HỌC KINH NGHIỆM

4.1 Liên minh châu Âu sau hiệp ước Lisbon

4.1.1 Đánh giá chất “liên bang” của EU sau hiệp ước Lisbon

Khi hiệp ước Lisbon có hiệu lực, có thể thấy Liên minh Châu Âu đã đáp ứng được các tiêu chí căn cơ bản của một Liên bang.

a) Hiệp ước Lisbon khác hẳn những hiệp ước trước ở chỗ tạo ra cho EU một bản hiến pháp quốc gia thực sự, tạo cho Liên minh châu Âu một tư cách pháp lý hoàn toàn mới của một Liên bang siêu quốc gia.

Hiệp ước Lisbon đã thiết lập một Liên minh châu Âu mới về mặt pháp lý và chính trị hoàn toàn khác với Liên minh châu Âu hiện nay. Trong dự thảo sửa đổi hiến pháp lần thứ 28 của Ailen liên quan tới việc bỏ phiếu thông qua hiệp ước Lisbon có đoạn: “Quốc gia có thể thông qua Hiệp ước Lisbon ký tại Lisbon ngày 13 tháng 12 năm 2007, và có thể là thành viên của Liên minh châu Âu mới được thiết lập trên cơ sở Hiệp ước này. Không điều khoản nào trong bản Hiến pháp này làm mất đi hiệu lực của các đạo luật, các biện pháp đã và sẽ được quốc gia thông qua để hoàn thành nghĩa vụ tư cách thành viên của Liên minh...”. Đoạn sửa đổi Hiến pháp này ngụ ý mở đường cho phép Ailen trở thành thành viên của một Liên minh châu Âu hoàn toàn mới về chất khác biệt với Liên minh châu Âu được hình thành từ Hiệp ước thành lập Liên minh châu Âu tại Maastricht năm 1992.

Liên minh châu Âu được thiết lập trên cơ sở hiệp ước Lisbon này cũng chính là Liên minh gắn liền với câu đầu tiên trong Điều 1 của Hiệp ước thiết lập Hiến pháp năm 2004 “Bản Hiến pháp này thiết lập một Liên minh châu Âu”. Câu này thực chất đã được bổ sung thành một câu tại Điều 1 của Hiệp ước sửa đổi Hiệp ước về Liên minh châu Âu theo Hiệp ước Lisbon: “Bằng

hiệp ước này, các bên thiết lập một Liên minh châu Âu, mà sau đây gọi là “Liên minh”, theo đó các quốc gia thành viên chuyển giao thẩm quyền của mình ... Một Liên minh sẽ được thành lập trên cơ sở hiệp ước này và hiệp ước về chức năng của Liên minh (sau đây gọi chung là các hiệp ước). Hai hiệp ước này sẽ có cùng một giá trị pháp lý. Liên minh này sẽ thay thế và tiếp quản các nội dung của Cộng đồng châu Âu.”

Về thực chất, cả hiệp ước Hiến pháp năm 2004 và Hiệp ước Lisbon sau này đều có mục tiêu tạo ra một khuôn khổ hiến pháp cho một Liên bang siêu quốc gia. Điều này đối với nhiều người có thể khó nhận biết vì hiệp ước này vẫn sử dụng tên cũ đó là Liên minh châu Âu. Thực chất, hiệp ước Lisbon đã đem lại một cuộc cách mạng bằng cách sửa đổi căn bản cơ sở pháp lý của 2 hiệp ước hiện hành đó là Hiệp ước về Liên minh châu Âu (TEU) và Hiệp ước thiết lập Cộng đồng châu Âu (TEC). Hai bản hiệp ước được sửa đổi lần này đã thực sự chứa đựng nội dung then chốt của một bản Hiến pháp mặc dù nó chưa được gọi là bản Hiến pháp như trong Hiệp ước thiết lập hiến pháp năm 2004.

Với việc sửa đổi Điều 1 của TEU mà “Liên minh sẽ thay thế và tiếp quản các nội dung của Cộng đồng châu Âu.” Hiệp ước Lisbon đã chỉ rõ rằng Liên minh châu Âu sau khi Hiệp ước Lisbon có hiệu lực là một thực thể hoàn toàn mới, và cái “Cộng đồng châu Âu” của 27 quốc gia thành viên sẽ không còn tồn tại.

Các quốc gia thành viên mặc dù vẫn giữ lại những bản hiến pháp riêng của mình, nhưng chúng phải phù hợp với Hiến pháp mới của Liên minh như câu thứ 2 trích dẫn trong Đạo luật sửa đổi Hiến pháp lần thứ 27 đã nêu rõ. Và như vậy, hiến pháp của Ai len cũng như những quốc gia thành viên khác không còn là hiến pháp thể hiện chủ quyền quốc gia nữa, giống như các tiểu bang của Hoa kỳ vẫn duy trì những bản hiến pháp bang của mình nhưng phải phù hợp với Hiến pháp Liên bang Hoa kỳ.

Quyền lực mới của Liên minh châu Âu được chuyển giao từ thẩm quyền của 27 quốc gia thành viên và những quốc gia này tự nguyện thừa nhận thẩm quyền tối cao của EU trong những lĩnh vực chính sách đã chuyển giao. Những lĩnh vực này ngày nay bao gồm hầu khắp các lĩnh vực chính quyền. Cái gọi là “nguyên tắc chuyển giao quyền lực” (principle of conferral) thực ra hết sức bình thường, quen thuộc đối với mô hình liên bang truyền thống theo dạng “trao quyền từ dưới lên” (bottom-up) giống như Hoa kỳ, Đức thế kỷ 19, Thụy sĩ, Canada, Ostralia, ...: Chủ quyền của các quốc gia ban đầu được chuyển giao dần dần cho chính quyền liên bang cấp cao hơn. Ngược lại với mô hình này là mô hình liên bang được hình thành theo dạng từ một quốc gia thống nhất ban đầu sau đó tổ chức lại quốc gia theo hình thức cấu trúc nhà nước liên bang, ví dụ sau Đại chiến thế giới thứ hai có những liên bang như Đức, Nga, Ấn độ, Nigeria ... Những liên bang kiểu này được gọi là mô hình liên bang “trao quyền từ trên xuống” (top-down).

Hiệp ước Lisbon cho phép các quốc gia thành viên được tự do rời khỏi Liên minh EU (theo điều 50 của Hiệp ước TEU đã sửa đổi). Quy định này cũng đã từng có tiền lệ ở một số hiến pháp liên bang khác ví dụ một điều khoản tương tự đã từng tồn tại trong Hiến pháp Liên xô trước đây. Những thẩm quyền quốc gia khác, chủ yếu để thực hiện các dịch vụ xã hội truyền thống và quyền thu thuế cần thiết để chi cho hoạt động này, được giữ lại cho các quốc gia thành viên. Chủ quyền quốc gia theo quy định của Hiệp ước Lisbon được phân chia rõ ràng giữa cấp liên bang và cấp quốc gia như một quốc gia liên bang kinh điển.

Mặc dù tên của Liên minh châu Âu trước và sau hiệp ước Lisbon không thay đổi nhưng những biến đổi căn bản về đặc tính, cấu trúc chính trị theo quy định của hiệp ước Lisbon đủ để khẳng định hai hiệp ước TEU sửa đổi và hiệp ước TFEU chính là bản “Hiến pháp” của Liên minh. Hai hiệp ước này được Điều 1 của hiệp ước TEU sửa đổi khẳng định có cùng một giá trị pháp lý. Từ

trước đến nay, điều 47 của TEU tuyên bố rằng Hiệp ước về Liên minh châu Âu là hiệp ước phụ thuộc của Hiệp ước thiết lập Cộng đồng châu Âu TEC. Tuy nhiên, Hiệp ước Lisbon đã đổi tên hiệp ước TEC thành TFEU và điều 47 TEU đã được thay thế bởi điều 40 trong hiệp ước TEU sửa đổi, theo đó TEU chỉ còn là hiệp ước phụ thuộc trong lĩnh vực đối ngoại và an ninh (CFSP). Thêm nữa, Hiệp ước Lisbon đã gỡ bỏ nội dung quy định về các thể chế trong TFEU (TEC cũ) để đưa bổ sung vào Mục III quy định về các thể chế của Liên minh mới vào thành phần chính của Hiệp ước TEU sửa đổi.

b) Hiệp ước Lisbon đã trao quyền để Liên minh châu Âu có thể quan hệ giao dịch với tư cách như một quốc gia với các quốc gia khác

Để hiểu chính xác sự thay đổi mà Hiệp ước Lisbon đem lại, trước tiên cần phải thừa nhận sự thật là trước Hiệp ước Lisbon, Liên minh châu Âu chưa phải là một quốc gia. Với những thẩm quyền tại thời điểm đó, nó thậm chí còn chưa phải thực thể pháp lý riêng biệt vì chưa có tư cách pháp lý riêng (legal personality) mặc dù một số chuyên gia pháp lý có nhận xét rằng nó đã hình thành “phôi thai” của tư cách pháp lý này. Trước hiệp ước Lisbon, cái tên Liên minh châu Âu là một thuật ngữ pháp lý dùng để mô tả các mối quan hệ giữa 27 nước thành viên và người dân của họ. Điều 1 của Hiệp ước TEU tại Maastricht năm 1992 khẳng định rõ bản chất này của Liên minh: “Liên minh được thành lập dựa trên cơ sở các Cộng đồng châu Âu, được bổ sung bởi các chính sách và các mô hình hợp tác được thiết lập bởi Hiệp ước này. Nhiệm vụ của nó là tổ chức liên minh theo cách thức phù hợp thể hiện được sự đoàn kết và thống nhất giữa các quốc gia thành viên và người dân của họ”.

Mối quan hệ pháp lý nói trên của Liên minh tồn tại cả trong khu vực “Cộng đồng châu Âu” – nơi áp dụng luật pháp siêu quốc gia của EU, và cả trong khu vực “liên chính phủ” bao gồm chính sách đối ngoại, an ninh, tư pháp và nội vụ - khu vực chính sách mà các quốc gia thành viên được tự do hợp tác với các quốc gia khác trên cơ sở chủ quyền của mình và mà không có

sự áp dụng quy định pháp luật của EU. Những lĩnh vực chính sách khác nhau này theo thuật ngữ của EU được gọi là các “cột trụ” cùng tạo ra cái mà người ta gọi là Liên minh châu Âu (trước Lisbon).

Hiệp ước Lisbon đã thay đổi căn bản tình trạng nói trên bằng cách tạo ra một EU hoàn toàn mới cả về pháp lý và chính trị, cho dù vẫn giữ nguyên tên gọi là “Liên minh châu Âu”. Khác với Liên minh châu Âu trước đây, EU mới tách biệt và có địa vị pháp lý cao hơn các quốc gia thành viên, giống như Liên bang Hoa Kỳ tách biệt và có địa vị pháp lý cao hơn so với các bang Massachussets hay Kansas, ... hoặc Liên bang Đức có địa vị pháp lý cao hơn hạt Bavaria hay Bremen.

EU sau Lisbon có thể ký kết các hiệp ước với những quốc gia khác trong mọi lĩnh vực thuộc phạm vi thẩm quyền của nó và tự điều chỉnh mình như một quốc gia trong mối quan hệ với cộng đồng các quốc gia khác. Nó có thể có tiếng nói ở Liên hợp quốc đối với những vấn đề chính sách đối ngoại mà các nước thành viên đã đạt được quan điểm chung, điều này giống như Liên bang Xô viết trước đây: USSR có một ghế tại UN đồng thời các quốc gia thành viên của nó như Ukraina hay Belorussia cũng có ghế tại UN. Các thành viên của Liên minh phải có nghĩa vụ ủng hộ chính sách đối ngoại và an ninh của Liên minh “một cách tích cực và phù hợp trên tinh thần trung thành và đoàn kết chung” như điều 24.3 của hiệp ước TEU sửa đổi sau Lisbon đã đề cập. Thuật ngữ “trung thành” ở đây đã thể hiện được tính chất pháp lý rõ ràng của mối quan hệ này.

Hiệp ước Lisbon cũng đã thiết lập cho EU một số vị trí chính trị đặc biệt đó là vị trí Chủ tịch, Ngoại trưởng – còn được gọi là Cao ủy đối ngoại và an ninh – giải quyết các vấn đề ngoại giao và một Ủy viên công tố. EU mới cũng gia nhập Công ước châu Âu về Quyền con người như hầu hết các quốc gia châu Âu trong và ngoài EU đã thực hiện.

Vấn đề thừa nhận chính thức hiệu lực tối cao của luật pháp EU so với luật pháp của các quốc gia thành viên chưa bao giờ được đề cập các hiệp ước có hiệu lực trước đây. Điều I-6 của Hiệp ước thiết lập Hiến pháp châu Âu năm 2004 tuyên bố rõ ràng điều này, còn Hiệp ước Lisbon thì chuyển nội dung này sang Tuyên bố thứ 17 gắn kèm hiệp ước cũng ghi nhận tính tối cao của luật pháp EU khi Tòa án châu Âu áp dụng để giải quyết các vụ việc. Điều này chỉ là sự ghi nhận chính thức nguyên tắc mà lâu nay Tòa án châu Âu vẫn áp dụng, đó là :

- Thứ nhất, luật pháp EU có hiệu lực pháp lý tối cao
- Thứ hai, luật pháp EU được áp dụng trên toàn bộ lãnh thổ của các nước thành viên, cho dù thậm chí các quy định này còn chưa kịp thông qua tại Nghị viện các quốc gia thành viên.
- Thứ ba, trật tự pháp lý trong luật pháp của EU mang đậm màu sắc trật tự quy định theo hiến pháp.

Sau hiệp ước Lisbon, luật pháp của EU và luật pháp của các quốc gia thành viên phối hợp điều chỉnh các vấn đề, lĩnh vực khác nhau tương tự như trật tự luật pháp của các quốc gia liên bang như Hoa kỳ, Đức, Thụy sĩ, Canada, Úc. Hiệp ước Lisbon cho EU thẩm quyền ban hành những quy định pháp luật siêu quốc gia có giá trị pháp lý ràng buộc các quốc gia thành viên cũng như công dân của họ trong rất nhiều lĩnh vực. Điều này cũng có nghĩa là nó tước bỏ quyền lập pháp của Nghị viện quốc gia thành viên cũng như của những người dân đã bầu ra những nghị viện này. Liên minh châu Âu sau Lisbon sẽ có nhiều quyền lực hơn để xây dựng pháp luật bởi cơ chế QMV được mở rộng áp dụng trong hơn 30 lĩnh vực chính sách mới. Nó cũng được trao thẩm quyền ra quyết định trong rất nhiều những lĩnh vực cụ thể có liên quan. Tính tổng thể, có tới 68 lĩnh vực chính sách mà quốc gia thành viên sẽ mất đi quyền phủ quyết riêng của mình.

c) Những biểu hiện thay đổi bản chất pháp lý của EU trong Hiệp ước Lisbon

Mặc dù Hiệp ước Lisbon làm thay đổi căn bản bản chất pháp lý của Liên minh cũng như đặc tính của chế độ công dân EU nhưng ý nghĩa lớn lao này đã không được đa số đánh giá, nhận thức một cách đầy đủ bởi cái tên “Liên minh châu Âu” vẫn không hề thay đổi và khái niệm “công dân” EU đã trở nên quen thuộc vì được đưa ra từ thời năm 1992 tại hiệp ước Maastricht.

Những thay đổi về bản chất chính trị của Liên minh, quốc gia thành viên và công dân của EU có thể được thực hiện thông qua 4 bước pháp lý được nêu rõ trong Hiệp ước Lisbon:

Thứ nhất, Hiệp ước Lisbon lần đầu tiên đã thiết lập một Liên minh châu Âu có tư cách pháp nhân đầy đủ và độc lập hoàn toàn trong các lĩnh vực thuộc thẩm quyền của Liên minh, bởi vậy kể từ khi hiệp ước Lisbon có hiệu lực, Liên minh có thể thực hiện những chức năng tương tự của một quốc gia khi quan hệ với các quốc gia khác cũng như với công dân của Liên minh (Điều 47 hiệp ước TEU sửa đổi).

Thứ hai, Liên minh châu Âu sau Lisbon sẽ thay thế sự tồn tại của Cộng đồng châu Âu cũng như tiếp quản toàn bộ quyền lực và các thể chế bộ máy của nó (điều 1 hiệp ước TEU sửa đổi). Nó sẽ tiếp nhận quyền lực “liên chính phủ” kể từ các lĩnh vực tội phạm, tư pháp, nội vụ cho đến lĩnh vực đối ngoại và an ninh – những lĩnh vực chính sách trước đây còn nằm ngoài phạm vi luật pháp EU. Các lĩnh vực còn nằm ngoài phạm vi luật pháp siêu quốc gia của EU chỉ là chính sách đối ngoại, an ninh quốc phòng chung (Mục 1 TFEU; Phần V, hiệp ước TEU sửa đổi).

Thứ ba, hiệp ước Lisbon đã đưa ra một cấu trúc pháp lý thống nhất cho Liên minh châu Âu mới. Cộng đồng châu Âu không còn tồn tại và toàn bộ những lĩnh vực chính sách công cộng cả trên thực tế lẫn ở dạng “tiềm năng” đều nằm trong phạm vi điều chỉnh của luật pháp siêu quốc gia của EU giống như bất kỳ một Liên bang thống nhất nào (Điều 4.1 hiệp ước TEU đã sửa đổi và điều 1-6 TFEU). Dùng thuật ngữ “tiềm năng” ở đây bởi vì các hiệp ước

tiếp theo của Liên minh sẽ tiếp tục yêu cầu các quốc gia thành viên chuyển giao những thẩm quyền còn lại cho Liên minh trong tương lai, hoặc cũng có thể là sự chuyển giao ngược lại từ cấp siêu quốc gia trở về cho quốc gia thành viên – tuy nhiên điều này chưa bao giờ xảy ra từ trước đến nay. Theo Hiệp ước Lisbon, các đạo luật có hiệu lực pháp lý siêu quốc gia sẽ không được thông qua trong lĩnh vực chính sách đối ngoại và an ninh chung và cần một hiệp ước mới để có thể thay đổi điều này. Tuy nhiên, Ủy ban châu Âu, một cơ quan quan trọng hoạt động theo cơ chế siêu quốc gia vẫn có thể thông qua Cao ủy ngoại giao được thiết lập bởi Hiệp ước Lisbon này có quyền đưa ra đề xuất trong lĩnh vực chính sách đối ngoại, như vậy theo quy định của điều 31.2 hiệp ước TEU sửa đổi, thì một quyền lực siêu quốc gia “trên thực tế” đã tồn tại trong lĩnh vực này.

Thứ tư, Hiệp ước Lisbon đã thực sự tạo ra những công dân EU thực sự của một liên bang mà nó thiết lập (điều 9, TEU sửa đổi và điều 20 TFEU), theo đó mỗi người dân đang là công dân một quốc gia có chủ quyền riêng biệt sẽ trở thành công dân của một quốc gia thành viên trong Liên bang châu Âu. Như vậy, mỗi người dân trên thực tế sẽ có một chế độ công dân “kép” như trong mọi nhà nước liên bang kinh điển khác.

d) Hiệp ước Lisbon lần đầu tiên tạo ra những chế độ công dân của một Liên minh châu Âu khác biệt hoàn toàn với chế độ “công dân” châu Âu mang tính hình thức, biểu tượng trước đây. Về mặt hiến pháp - pháp lý, thuật ngữ này sẽ tạo cho Liên minh châu Âu có một cơ sở dân chủ mới. Bên cạnh đó, quy định về quy mô dân số đã trở thành tiêu chuẩn chính trong quá trình ban hành luật của EU, điều này làm cho EU giống như mọi quốc gia chủ quyền khác có một chế độ công dân thống nhất.

Về nguyên tắc, một người chỉ có thể là là công dân của một quốc gia, và mọi quốc gia đều có công dân của mình. Chế định công dân của Liên minh châu Âu trước hiệp ước Lisbon được gọi là để “bổ sung” cho chế định công

dân quốc gia thành viên (Điều 17 TEC). Điều này thể hiện rõ ý nghĩa quan trọng, chính yếu của chế định công dân của quốc gia thành viên, và cũng nói lên rằng EU trước đây chưa phải là một quốc gia hoặc một thực thể pháp lý thống nhất. Ngoài ra thuật ngữ “bổ sung” nói trên cũng cho thấy chế độ công dân này chỉ mang tính chất biểu tượng, ghi nhận hoặc là tôn vinh.

Bằng sự chuyển đổi bản chất pháp lý của Liên minh châu Âu, hiệp ước Lisbon đã đồng thời chuyển đổi ý nghĩa của chế định công dân Liên minh châu Âu. Hiệp ước này đã xóa bỏ từ “bổ sung” trong câu “Chế định công dân của Liên minh sẽ bổ sung cho chế định công dân của quốc gia” và điều khoản mới trở thành “Chế định công dân của Liên minh sẽ được gắn thêm vào chế định công dân của quốc gia ” (điều 9 TEU sửa đổi và điều 20 TFEU). Điều này có nghĩa là chế định công dân EU không thay thế chế định công dân của quốc gia nhưng biến mỗi người dân trở thành công dân thực sự của Liên minh trước khi là công dân của quốc gia.

Bản chất của điều này chính là chế độ công dân kép – không phải là công dân của 2 quốc gia – mà là 2 cấp độ khác nhau của một quốc gia giống như điều hết sức bình thường ở một liên bang theo mô hình “dưới lên” (bottom-up – như trên đã đề cập). Theo đó, các quốc gia thành viên tự nguyện từ bỏ chủ quyền cho một chủ thể cao hơn, như đã từng xảy ra trong lịch sử Hoa kỳ, Đức thế kỷ 19, Thụy sĩ, Canada và Ôxtralia. Bước phát triển này lần đầu tiên tạo ra cho 500 triệu người dân của các nước thành viên Liên minh có một chế độ công dân hoàn toàn mới, tách biệt so với chế độ công dân quốc gia của họ trước đây.

Các quyền và nghĩa vụ gắn liền với chế độ công dân mới của Liên minh sẽ có ý nghĩa pháp lý cao hơn so với các quyền và nghĩa vụ pháp lý gắn liền với chế độ công dân quốc gia vì nếu xuất hiện mâu thuẫn giữa hai chế độ công dân này, luật pháp của EU sẽ có hiệu lực pháp lý cao hơn và ưu tiên áp dụng trước so với luật pháp và hiến pháp của mỗi quốc gia thành viên. Mục

đích này thực chất đã tồn tại từ lâu trong lời mở đầu của Hiệp ước về Liên minh châu Âu (TEU): “thiết lập một chế độ công dân chung cho mọi người dân trong các quốc gia thành viên”.

Như hầu hết các quốc gia đều nhận thức rằng một người chỉ có thể có 1 quốc tịch trong các quan hệ, giao dịch quốc tế, nhưng một khả năng lớn có thể xảy ra, đó là trải qua thời gian quốc tịch EU sẽ được hầu hết các quốc gia khác xem như là quốc tịch chính được thừa nhận trong quan hệ quốc tế và phổ biến hơn là quốc tịch của một quốc gia thành viên. Điều này càng trở nên đặc biệt khả thi khi mạng lưới các đại sứ quán và các dịch vụ ngoại giao của EU được thiết lập, có khả năng giải quyết mọi vấn đề liên quan đến quốc tịch EU trong quan hệ quốc tế. Đây cũng chính là định hướng mà hiệp ước Lisbon đã trù liệu.

Một yếu tố liên bang quan trọng của Liên minh sau hiệp ước Lisbon là luật pháp của nó sẽ chủ yếu được thông qua trên cơ sở dân số như bất kỳ một quốc gia thống nhất nào khác với cùng một chế độ công dân. Điều này khác biệt với cơ chế thông qua luật pháp trước đây phần nhiều dựa vào số phiếu của từng quốc gia thành viên.

Hiệp ước Lisbon bổ sung điều 10 mới vào trong hiệp ước TEU sửa đổi: “Chức năng của EU sẽ được hình thành trên cơ sở dân chủ đại diện. Các công dân được đại diện trực tiếp ở cấp Liên minh trong Nghị viện châu Âu. Các quốc gia thành viên được đại diện ở Hội đồng châu Âu bởi những Nguyên thủ quốc gia và đại diện ở Hội đồng bộ trưởng châu Âu là bởi đại diện của chính phủ...”. Quy định này rõ ràng tạo lập 2 cơ chế dân chủ và không thừa nhận quyền đại diện của chính phủ quốc gia thành viên theo phạm vi lãnh thổ của nó trong EU. Trái ngược với quy định này của Hiệp ước Lisbon, quy định trước đây tại điều 6 TEU có nêu: “Liên minh được thành lập trên nguyên tắc tự do, dân chủ, tôn trọng quyền con người và quyền cơ bản, nhà nước pháp quyền, những nguyên tắc chung phổ biến đối với các quốc gia thành viên”.

Có thể nói rằng, hiệp ước Lisbon đạt được một bước tiến bộ lớn trong tiến trình phát triển các thể chế dần dần tách rời khỏi các quốc gia thành viên. Mặc dù còn chậm chạp nhưng các thể chế của Liên minh chắc chắn sẽ trở thành những thể chế chính trị của một nền dân chủ mới ở cấp châu lục, độc lập thực sự với các quốc gia thành viên.

Quan niệm về tính chất dân chủ trực tiếp - các công dân EU ủy quyền cho các thể chế của Liên minh châu Âu kể từ sau hiệp ước Lisbon - càng được củng cố nhờ một điều khoản khuyến khích phát triển các đảng chính trị ở cấp châu Âu trên cơ sở ngân sách do Ủy ban châu Âu quyết định. Các đảng chính trị này có nhiệm vụ: “góp phần hình thành những nhận thức chính trị ở tầm châu Âu và thể hiện được những mong muốn, nguyện vọng của người dân trong Liên minh” (Điều 10.4 hiệp ước TEU sửa đổi). Điều này cũng được nhấn mạnh bằng một nhiệm vụ đặt ra đối với Ủy ban châu Âu bỏ qua các chính phủ quốc gia thành viên, trực tiếp “duy trì sự đối thoại cởi mở, rõ ràng và điều đặn với đại diện các hiệp hội và xã hội dân sự” (điều 11.2 hiệp ước TEU sửa đổi).

đ) Hiệp ước Lisbon đã tạo ra một Nghị viện thực sự cho những công dân mới của Liên minh

Hiệp ước Lisbon đã làm cho những thành viên của Nghị viện châu Âu - những người trước đây là “đại diện cho người dân của các nước thành viên trong Cộng đồng” trở thành “đại diện cho các công dân của Liên minh” (điều 14.2 hiệp ước TEU sửa đổi, nguyên là điều 189 hiệp ước TEC). Điều này minh họa một cách rõ nét sự chuyển đổi bản chất pháp lý mà hiệp ước Lisbon đã tạo ra đó là chuyển từ một Liên minh của các quốc gia chủ quyền cùng với nhân dân của họ trở thành một nhà nước liên bang mới của những người dân châu Âu cùng với quốc gia của họ. Việc sắp xếp như vậy cũng đồng nghĩa là các quốc gia của người dân châu Âu giờ đây đã bị giảm địa vị chính trị trở thành những “tỉnh”, “khu vực” trong khuôn khổ Liên minh mới.

Vai trò của Nghị viện châu Âu trong hiệp ước Lisbon được mô tả như một cơ chế kiểm chế đối trọng (ở mức độ đơn giản) đối với cơ quan hành pháp của EU. Nghị viện giờ đây được tổ chức giống Quốc hội (Assembly) hơn là Nghị viện (Parliament) theo quy định tại Hiệp ước Rome và vai trò ngày càng được nâng cao bởi các hiệp ước sau này của EU. Những thành viên của Nghị viện, người đại diện trực tiếp cho các công dân EU, ngày nay có quyền đồng-quyết định đề ra chính sách, pháp luật. Điều này làm cho Nghị viện EU trên thực tế bình đẳng với các quốc gia thành viên vì ngày càng nhiều các lĩnh vực chính sách – bao gồm cả việc bầu Chủ tịch Ủy ban châu Âu của Hội đồng châu Âu - phải được trình bày trước Nghị viện. Cơ cấu quyền lực giữa các thể chế của EU cũng thay đổi khi Hiệp ước Lisbon tăng cường mở rộng những thẩm quyền xuất phát từ sự ủy quyền trực tiếp của công dân EU thay vì sự ủy quyền của các quốc gia thành viên, điều này được thể hiện trong tuyên bố dứt khoát: “Ủy ban châu Âu, với tư cách là một cơ quan, phải có trách nhiệm giải trình đối với Nghị viện châu Âu” (điều 17.8 hiệp ước TEU sửa đổi). Nghị viện có quyền phê chuẩn thành viên của Ủy ban châu Âu, có thể buộc toàn thể Ủy ban từ chức bằng cơ chế bỏ phiếu tín nhiệm.

Cùng với xu thế trên, Hội đồng các bộ trưởng – với thành phần gồm đại diện của các quốc gia thành viên – theo thời gian đã chuyển đổi từ một cơ quan có thẩm quyền chỉ đạo hoạt động của Liên minh mà trong đó các quốc gia thành viên phối hợp làm việc chủ yếu theo cơ chế đồng thuận, trở thành “Thượng viện” (second chamber) gồm đại diện cho các quốc gia thành viên đưa ra những lá phiếu trên cơ sở QMV đối với những dự luật của Liên minh được đề xuất bởi Ủy ban châu Âu. Đồng thời, việc hiệp ước Lisbon đưa ra những chế định Thủ tướng EU và Chủ tịch EU có cùng nhiệm kỳ với Hội đồng châu Âu càng thể hiện sự kiểm soát chính trị chặt chẽ hơn của Liên minh sau hiệp ước Lisbon.

e) Hiệp ước Lisbon tạo ra một Chính phủ thực sự cho Liên minh

Hiệp ước Lisbon đã biến Hội đồng châu Âu gồm nguyên thủ của các nước thành viên trở thành một “thể chế” của Liên minh (điều 13 hiệp ước TEU sửa đổi), bởi vậy những hoạt động của nó, giống như các thể chế khác của Liên minh, trở thành đối tượng xem xét của Tòa án châu Âu (điều 263-265 TFEU).

Về mặt pháp lý, những cuộc gặp gỡ thượng đỉnh của Hội đồng châu Âu từ nay không còn là tính chất “liên chính phủ” nằm ngoài cấu trúc siêu quốc gia của Liên minh. Sau hiệp ước Lisbon, nó được xem là một bộ phận trong khuôn khổ thể chế mới của EU, các Thủ tướng và Tổng thống về mặt pháp lý được yêu cầu có nhiệm vụ “phổ biến các giá trị của Liên minh, thúc đẩy các mục tiêu, phục vụ những lợi ích của Liên minh” và “bảo đảm sự gắn kết, hiệu quả và tính liên tục của các chính sách và hoạt động của Liên minh” (điều 13.1 hiệp ước TEU sửa đổi). Họ cũng có trách nhiệm “đưa ra những định hướng và ưu tiên chung về mặt chính trị” (điều 15.1, TEU sửa đổi).

Với tư cách là một thể chế của Liên minh mới, Hội đồng châu Âu gồm các Tổng thống, Thủ tướng quốc gia thành viên có thể trở thành đối tượng nhận được sự “thúc đẩy” hoặc “định hướng” từ phía Tòa án châu Âu. Theo đó, các nguyên thủ phải tìm ra được những giải pháp nhằm hài hòa những quy định của mỗi quốc gia về thuế gián thu vốn đang tạo ra “sự méo mó trong cạnh tranh” nội khối. Trước đây, việc giải quyết vấn đề này đòi hỏi cơ chế đồng thuận nhưng sau hiệp ước Lisbon, nếu thực tế cho thấy vấn đề này được giải quyết quá chậm chạp và miễn cưỡng từ một số nước thành viên (điều 113 TFEU), hoặc trong trường hợp các “nguồn lực” của Liên minh không đủ để đáp ứng những mục tiêu do nó đặt ra (điều 311 TFEU) thì Tòa án châu Âu có thể đưa ra những “định hướng” kiểu như trên.

Hội đồng châu Âu trên thực tế có thể trở thành Nội các Chính phủ của Liên bang EU kể từ sau hiệp ước Lisbon. Mỗi cá nhân thành viên của Hội đồng này về phương diện pháp lý có nghĩa vụ đại diện cho Liên minh tại quốc

gia thành viên của mình và ngược lại họ cũng là đại diện của Quốc gia thành viên tại Liên minh và đặc biệt, về nguyên tắc Liên minh có địa vị pháp lý cao hơn quốc gia thành viên trong trường hợp xảy ra mâu thuẫn.

g) Tính cách liên bang của chế định Chủ tịch Liên minh mới

Tính chất liên bang của các cuộc họp thượng đỉnh của Hội đồng châu Âu trong cấu trúc mới của Liên minh càng được nhấn mạnh bởi điều khoản thiết lập vị trí chính trị Chủ tịch của Hội đồng châu Âu với nhiệm kỳ 5 năm và có thể kéo dài thêm hai năm rưỡi (điều 15.5 hiệp ước TEU sửa đổi).

Sự xuất hiện vị Chủ tịch này có nghĩa là sẽ không có việc triệu tập các nguyên thủ quốc gia thành viên trong các cuộc họp quốc tế. Tính cách liên bang của vị Chủ tịch mới càng được nhấn mạnh bởi điều khoản của Hiệp ước Lisbon quy định cấm người giữ cương vị này được tham gia thêm công việc tại quốc gia và làm ảnh hưởng đến việc “đảm bảo chức năng đại diện của Liên minh” (điều 15.6 TEU sửa đổi).

Chủ tịch Hội đồng châu Âu được coi là một phần của sự tiến triển theo hướng liên bang vì cuộc họp thượng đỉnh hàng quý của những người đứng đầu quốc gia thành viên không còn luân phiên chủ tịch giữa những người đứng đầu quốc gia nữa. Nếu trên thực tế, vị Chủ tịch này làm việc một cách hiệu quả cả trong việc đưa ra chương trình lập pháp cũng như đại diện cho EU trên trường quốc tế thì vị trí và tầm ảnh hưởng của cương vị này càng được khẳng định. Và kết quả có thể là đến một lúc nào đó cương vị Chủ tịch này có thể được bầu cử trực tiếp bởi những công dân EU.

h) Tính cách liên bang của Ủy ban châu Âu sau hiệp ước Lisbon

Ủy ban châu Âu được xác định là cơ quan hành pháp của EU. Việc Hiệp ước Lisbon quyết định giảm số lượng các vị cao ủy xuống chỉ còn khoảng 2/3 số lượng các quốc gia thành viên (điều 17 TEU sửa đổi) là một bước chuyển đổi hết sức ấn tượng để Ủy ban tách rời khỏi tính chất “liên chính phủ” trước đây đó là mỗi quốc gia thành viên có một đại diện thường trực của mình tại cơ

quan có chức năng đề xuất xây dựng luật pháp của Liên minh. Một bước tiến khác theo hướng trở thành thể chế liên bang đó là quy định của Hiệp ước Lisbon loại bỏ quyền của các quốc gia thành viên được “đề cử” thành viên của Ủy ban châu Âu. Quyền đề cử này trước đây tạo điều kiện cho các quốc gia thành viên kiên quyết yêu cầu đề xuất của mình phải được chấp nhận như là một điều kiện để chấp nhận đề xuất của bên khác. Sau hiệp ước Lisbon, quyền này được thay thế bằng quyền “giới thiệu” để Chủ tịch Ủy ban mới quyết định (điều 17.7 TEU sửa đổi, nguyên là điều 214 TEC). Các nhân các vị cao ủy sẽ được lựa chọn trên cơ sở “cam kết thúc đầy châu Âu thống nhất” (european commitment) của họ trong số các tiêu chuẩn khác (điều 17.3 TEU sửa đổi). Chủ tịch Ủy ban có quyền điều chỉnh thay đổi phân công lĩnh vực quản lý giữa các cao ủy và có quyền yêu cầu từng vị cao ủy từ chức (điều 17.6 TEU sửa đổi). Những quy định này đã tăng cường thẩm quyền của Chủ tịch Ủy ban tương tự như thẩm quyền của các Thủ tướng ở các quốc gia chủ quyền khác.

i) Hiệp ước Lisbon đảm bảo cho các công dân của Liên minh mới một đạo luật bảo đảm các quyền dân sự.

Tất cả các quốc gia đều có đạo luật thiết lập và bảo vệ các quyền của công dân mình. Hiến chương về các quyền cơ bản của EU cũng có ý nghĩa tương tự. Hiệp ước Lisbon đã ràng buộc pháp lý các nước thành viên đối với hiến chương này khi quy định bản Hiến chương “có giá trị pháp lý tương tự như những hiệp ước khác” (điều 6.1 hiệp ước TEU sửa đổi). Điều này khẳng định thêm quan niệm các công dân EU có các quyền và nghĩa vụ được quy định bởi Liên minh EU, các quyền và nghĩa vụ này có giá trị pháp lý cao hơn những quyền và nghĩa vụ gắn liền chế độ công dân tại quốc gia của họ. Ý nghĩa của quy định ràng buộc này là ở chỗ EU sẽ bảo đảm các quyền công dân EU vượt qua biên giới quốc gia của các nước thành viên.

Bản Hiến chương có ý nghĩa ràng buộc các thể chế của Liên minh và các quốc gia thành viên phải thực hiện pháp luật của Liên minh (điều 51, Hiến chương các quyền cơ bản). Điều này hứa hẹn khả năng mở rộng phạm vi ảnh hưởng của luật pháp EU cũng như các thể chế của EU: (a) nguyên tắc cơ bản về tính tối cao và thống nhất trong luật pháp EU có nghĩa là các quốc gia thành viên không chỉ bị ràng buộc bởi Hiến chương quyền cơ bản khi thực hiện luật pháp EU mà cả những “giải thích và áp dụng luật pháp quốc gia cũng phải tuân thủ, phù hợp với luật pháp Liên minh” (ví dụ thẩm phán ECJ giải thích trong các vụ Factortame, Simmenthal và các vụ khác nữa); (b) bản Hiến chương đặt ra những quyền cơ bản của công dân EU trong những lĩnh vực mà Liên minh hiện tại chưa có thẩm quyền. Sau hiệp ước Lisbon, trong bất kỳ vụ nào, Liên minh đều có thể yêu cầu các quyền cơ bản nêu trong bản Hiến chương phải được áp dụng để “bảo vệ” cho mọi công dân EU. Từ nay, trong quá trình thực hiện luật pháp EU, các quốc gia thành viên phải có nghĩa vụ bảo vệ các quyền công dân EU đồng thời với việc bảo vệ các quyền công dân tại quốc gia thành viên.

Thực ra EU trước đây cũng đã có thẩm quyền trong việc bảo vệ quyền con người, Tòa án châu Âu có quyền phán xét các vấn đề như quyền bình đẳng, quyền không bị phân biệt đối xử ... trên cơ sở một số quy định đã tồn tại trong các hiệp ước trước đây. Việc mở rộng các quy định liên quan tới quyền con người, quyền công dân tiến tới trở thành tất cả những quyền cơ bản như bản Hiến chương đồng thời ràng buộc pháp lý các quốc gia thành viên phải thực hiện Hiến chương sẽ có tác dụng mở rộng rất đáng kể quyền phán xét của Tòa án châu Âu và biến Tòa án châu Âu là cơ quan tư pháp tối cao quyết định các quyền cơ bản của hơn 500 triệu người dân EU trong rất nhiều các lĩnh vực được pháp luật EU điều chỉnh đồng thời thay thế Tòa án tối cao của các nước thành viên và Tòa án về quyền con người tại Strasbourg trước đây.

Từ sau hiệp ước Lisbon, Ủy ban châu Âu sẽ lần lượt đưa ra các dự luật mới của EU nhằm thực hiện đồng bộ và đảm bảo các quyền công dân EU theo quy định của Hiến chương và chúng sẽ được áp dụng, thực hiện tại các quốc gia thành viên. Lịch sử áp dụng bản hiến pháp Hoa kỳ là một dẫn chứng tiêu biểu cho việc “liên bang hóa” nhanh chóng quyền phán xét của Tòa án tối cao (Tối cao Pháp viện Hoa kỳ) đối với những quyền cơ bản này.

k) Hiệp ước Lisbon làm cho các Nghị viện quốc gia thành viên chính thức trở thành cơ quan phụ thuộc đối với các thể chế của Liên minh mới

Hiệp ước Lisbon đã nhấn mạnh rõ ràng vai trò phụ thuộc của Nghị viện quốc gia thành viên trong khuôn khổ cấu trúc mới của Liên minh qua tuyên bố rằng: “Nghị viện các quốc gia thành viên chủ động góp phần thực hiện tốt các chức năng của Liên minh” bằng nhiều biện pháp khác nhau được nêu cụ thể tại điều 12 hiệp ước TEU sửa đổi.

Thông qua việc nhấn mạnh vai trò của Nghị viện các quốc gia thành viên và định nghĩa một số vai trò của chúng trong cấu trúc mới của EU, hiệp ước Lisbon thực tế đã chính thức thể chế hóa sự phụ thuộc của các nghị viện này vào các thể chế của EU. Các nghị viện quốc gia thành viên phải được thông báo và có thể phải xem xét kỹ lưỡng những dự thảo luật của EU. Ủy ban châu Âu phải có trách nhiệm xem xét lại các quy định pháp luật nếu có từ 1/3 số nghị viện quốc gia thành viên trở lên phản đối. Trong trường hợp như vậy, Ủy ban tổ chức xem xét lại và có thể quyết định tiếp tục duy trì quy định pháp luật này mà không cần sửa đổi nếu quyết định đó đạt được sự ủng hộ bằng thủ tục QMV thông thường.

Cuối cùng, chính EU - thông qua Tòa án châu Âu – có quyền phán xét cuối cùng đối với những yêu cầu xem xét xử lý sai phạm (điều 7, Nghị định thư Protocol on Subsidiarity and Proportionality). Điều khoản này cũng cho phép các nghị viện quốc gia thành viên có thể đưa ra những phản hồi đối với Ủy ban châu Âu. Đây được xem là một sự đền bù nho nhỏ đối với thiệt hại

mất đi quyền phủ quyết tại 68 lĩnh vực chính sách theo quy định mới của Hiệp ước Lisbon. Có thể nói nghị viện các quốc gia thành viên trên thực tế gần như đã mất đi quyền lập pháp đối với hầu hết các lĩnh vực thuộc về EC/EU và các công dân – những người bầu cử ra những nghị viện đó - cũng đồng thời mất đi quyền quyết định đối với những quy định luật pháp này.

l) Hiệp ước Lisbon giúp Liên minh châu Âu có khả năng tự trao quyền cho mình

Theo quy định của Hiệp ước Lisbon, Liên minh châu Âu có thể tự mở rộng thêm thẩm quyền cho mình. Điều này được thể hiện ở mấy điểm sau:

- Điều khoản Linh hoạt (Flexibility Clause) được mở rộng phạm vi (điều 352 TFEU), theo đó nếu trong trường hợp các hiệp ước không cung cấp đủ quyền lực cần thiết để đảm bảo cho Liên minh có thể đạt được những mục tiêu của mình, Hội đồng có thể quyết định áp dụng các biện pháp cần thiết qua cơ chế đồng thuận. Hiệp ước Lisbon đã mở rộng điều khoản này trước đây vốn được áp dụng trong lĩnh vực điều hành thị trường chung nay chuyển sang áp dụng cho tất cả những lĩnh vực chính sách mới để đạt được mục tiêu rộng hơn sau hiệp ước Lisbon. Điều khoản Linh hoạt ngày càng được sử dụng rộng rãi và gần như trở thành một “cơ chế” để mở rộng thẩm quyền lập pháp của Liên minh qua nhiều năm nay.

- Việc thiết lập Thủ tục Simplified Treaty Revision Procedure (Thủ tục rà soát đơn giản hóa hiệp ước - điều 48 hiệp ước TEU sửa đổi) cho phép Thủ tướng và Chủ tịch Hội đồng châu Âu nếu cùng nhất trí có thể chuyển cơ chế ra quyết định của Liên minh từ cơ chế đồng thuận sang áp dụng QMV trong hiệp ước TFEU.

- Một số quy định bổ sung rải rác trong hiệp ước cho phép Hội đồng châu Âu có thể chuyển từ cơ chế đồng thuận sang áp dụng cơ chế QMV trong một số lĩnh vực cụ thể như hợp tác tư pháp trong vấn đề dân sự (điều 81.3 TFEU), tội phạm (điều 83.1 TFEU), trong mối quan hệ với Viện công tố EU

(điều 86.4 TFEU), hoặc trong vấn đề khuôn khổ chi tiêu tài chính nhiều năm (điều 312.2 TFEU).

Tóm lại: Hiệp ước Lisbon đã tạo ra một Liên bang nhưng còn thiếu nền dân chủ

Những phân tích trên cho thấy, khó có thể tìm ra một lĩnh vực pháp luật quốc gia nào không bị ảnh hưởng, tác động của luật pháp Liên minh sau hiệp ước Lisbon và cũng khó có thể tìm được một chức năng quan trọng nào của chính quyền quốc gia mà EU sau hiệp ước Lisbon lại không có. Thẩm quyền EU còn thiếu, lớn nhất có lẽ là quyền ép buộc các nước thành viên tiến hành các cuộc chiến tranh ngoài mong muốn của họ. Tuy nhiên Hiệp ước Lisbon cũng vẫn tạo cho EU khả năng tiến hành một cuộc chiến tranh mà một vài nước thành viên của nó có thể “bỏ phiếu trắng” (điều 42-46, TEU sửa đổi)

Hiệp ước cũng chứa đựng những điều khoản về một nền quốc phòng chung (điều 42.7 TEU sửa đổi). Cam kết về một nền “quốc phòng chung” này của EU cần phân biệt với nghĩa vụ phải tham gia trong một nền quốc phòng chung của EU tức là có chung một lực lượng quân đội – như điều 42.2 TEU sửa đổi đã chỉ ra: “một khuôn khổ chính sách quốc phòng chung ngày càng được cải thiện...sẽ dẫn tới”.

Nghĩa vụ của Liên minh “phải tự cung cấp những biện pháp cần thiết nhằm đạt được mục tiêu đã đặt ra và thực hiện thông qua các chính sách” (điều 311 TFEU) – có nghĩa là tăng cường nguồn lực để cung cấp tài chính thực hiện chúng – có thể được xem là một quy định trao thêm quyền lực trong việc mở rộng đánh thuế để tăng nguồn thu. Điều khoản này cho phép Liên minh có thể “hình thành các dạng nguồn lực riêng” bằng bất kỳ loại thuế nào. Hiện tại, chi tiêu công cộng và việc đánh thuế để tạo nguồn thu cho hoạt động này cơ bản nằm ở cấp quốc gia thành viên. Sở dĩ như vậy là bởi các dịch vụ xã hội như y tế, giáo dục, an sinh xã hội và nhà ở, vận tải công cộng – là những chức năng của chính phủ chiếm rất nhiều chi phí vẫn còn nằm ở cấp

chính phủ quốc gia thành viên. Điều này cũng hết sức bình thường tại các Liên bang khác như Hoa kỳ, Đức, ...

Jean Claude Piris – Tổng giám đốc bộ phận Pháp chế của Hội đồng bộ trưởng châu Âu – đã xem EU là “một **Liên bang thực chất**” (substantially Federal). Thực chất có thể khẳng định EU sau hiệp ước Lisbon đã giành được những đặc tính đầy đủ của một quốc gia, tương tự như những mô hình liên bang kinh điển khác có quá trình tiến triển lâu dài và dần dần giành được những chủ quyền cơ bản của quốc gia và. Jens Peter Bonde, Nghị sĩ EP của Đan mạch cũng đồng thời là tác giả của The Lisbon Treaty – Reader Friendly Version đã nhận xét: “Nhìn từ bên trong nó giống như một thỏa thuận dựa trên các hiệp ước ký kết giữa các quốc gia thành viên. Nhìn từ bên ngoài nó **hoàn toàn giống một quốc gia**”.

Hiệp ước Lisbon lấy đi quyền lực từ cử tri trong các nước thành viên EU. Liên minh EU sau hiệp ước Lisbon có chính quyền riêng với các nhánh lập pháp, hành pháp, tư pháp, có Chủ tịch riêng, có công dân và quốc tịch riêng, có luật bảo vệ quyền con người, quyền cơ bản riêng, có đồng tiền riêng; có chính sách kinh tế và thu nhập riêng, có quyền ký kết các hiệp ước quốc tế, có chính sách ngoại giao, ngoại trưởng và hệ thống sứ quán cũng như tiếng nói thống nhất của các quốc gia, có luật pháp về tội phạm và tư pháp riêng, có công tố riêng. Nó cũng sở hữu cả những biểu tượng quốc gia như quốc kỳ, quốc ca, ngày quốc khánh...

Về các thể chế nắm giữ chủ quyền quốc gia, Liên minh có đầy đủ các thể chế hành pháp, lập pháp và tư pháp như sau: Hội đồng châu Âu, Hội đồng bộ trưởng, Ủy ban châu Âu, Nghị viện châu Âu và Tòa án châu Âu. Nó cũng bao gồm cả chính quyền của quốc gia thành viên thực thi luật pháp EU hoặc giải thích và áp dụng luật pháp quốc gia phù hợp với luật pháp của EU. Các quốc gia thành viên có nghĩa vụ về mặt pháp lý thực hiện những điều này theo quy định của Hiệp ước Lisbon. Bởi vậy, chủ quyền quốc gia của EU đã thực sự

hiện hữu mà không nhất thiết phải được thể hiện bằng việc xuất hiện quân đội hay cảnh sát mặc quân phục EU đi tuần tra, điều hành trên đường phố tại các nước thành viên.

Quá trình chuyển đổi, hình thành Liên bang EU trên thực tế hoàn toàn giống phương thức xuất hiện kinh điển của các quốc gia liên bang được hình thành trên cơ sở quyền lực quốc gia được chuyển từ các quốc gia thành viên cấp thấp hơn lên chính quyền liên bang cấp cao hơn diễn ra trong một quá trình lâu dài. Lịch sử đã cho thấy Hoa Kỳ, Liên bang Đức thế kỷ 19, Thụy Sĩ, Canada và Úc là những Liên bang được hình thành theo con đường này. Điểm đáng chú ý là ở chỗ, EU đã giành được các quyền lực thuộc về chủ quyền quốc gia nhanh hơn rất nhiều so với các quốc gia liên bang nói trên.

Tuy nhiên, sự khác biệt căn bản về bản chất giữa các quốc gia liên bang truyền thống và EU hiện nay đó là người dân trong các liên bang truyền thống thường là những người cư trú ổn định, có ngôn ngữ, lịch sử, văn hóa và sự gắn kết chung. Những yếu tố này tạo thành một nền tảng dân chủ và làm cho chính quyền liên bang của họ có thể dễ dàng trong việc xây dựng pháp luật chung và pháp luật đó cũng dễ được áp dụng trên thực tế.

Tất cả các quốc gia ổn định lâu dài đều được thành lập trên cơ sở các cộng đồng người dân nói chung một ngôn ngữ, có chung một nhận dạng và có thể dễ dàng tự xưng là “chúng tôi”. Chính nhờ sự gắn kết và nhận dạng chung này, những nhóm thiểu số sẵn sàng tuân thủ đa số bởi họ quan niệm đa số này là đa số của họ - “chúng ta”. Ngược lại, đa số cũng sẵn sàng tôn trọng những quyền lợi của thiểu số vì thiểu số này cũng gắn liền với quan niệm “chúng ta”. Nguyên lý này tạo cơ sở dân chủ của quốc gia. Trong trường hợp của EU, không có những người dân châu Âu theo kiểu như vậy. Hiệp ước Lisbon, tương tự như Hiệp ước Hiến pháp trước nó, cố gắng để xây dựng một chính quyền liên bang châu Âu tập trung một cách nhân tạo (không phải tự

nhiên truyền thống như các quốc gia liên bang khác) mà chưa có sự nhận thức rõ ràng cũng như sự sẵn sàng của tất cả người dân.

4.1.2 Những yếu tố cần bổ sung để Hiệp ước Lisbon thực sự trở thành bản Hiến pháp của “Liên bang” châu Âu

Khi xây dựng bản Hiến pháp châu Âu cho Liên minh châu Âu điều quan trọng nhất là phải tạo ra cơ sở pháp lý để dần dần hình thành được tính cách (identity) châu Âu ở cấp châu lục cho dù thực tế có thể sẽ diễn ra hết sức chậm chạp. Hiện tại tính cách châu Âu rất mờ nhạt, thậm chí nhiều người cực đoan khẳng định là không tồn tại. Tính cách này có thể được xem là bắt đầu hình thành cùng với đồng euro. Tuy nhiên, trên thực tế người dân ở châu Âu chủ yếu vẫn nghĩ mình là người Pháp, người Đức, người Italia hay người nước nào đó chứ không phải là người châu Âu. Điều này khác với những người dân Newyork, Texas, Virginia ... luôn nghĩ mình là người Mỹ. Đây là khó khăn cơ bản cho việc hình thành hiến pháp cho Liên bang châu Âu bởi vì bản hiến pháp châu Âu chỉ có thể tồn tại lâu dài và được người dân châu Âu chấp nhận nếu họ thực sự xem mình là công dân của châu Âu và nhận thức được là bản Hiến pháp châu Âu này thực sự cần thiết và có thể giúp tăng cường, bảo vệ các quyền lợi của họ. Tuy nhiên, thực tế cho thấy, rất khó để có thể tạo ra hoặc tăng cường tính cách châu Âu khi mà những người dân châu Âu có rất ít hoặc thậm chí không có ảnh hưởng trong việc thay đổi chính phủ hoặc tham gia vào những quyết định quan trọng của Liên minh châu Âu như kiểu mở rộng Liên minh hay đề xuất điều chỉnh cơ cấu tài chính...

Do vậy, để có thể hình thành và phát triển một tính cách châu Âu, bản Hiến pháp châu Âu cần phải tạo ra những yếu tố dân chủ trực tiếp cho người dân châu Âu. Cụ thể, nội dung bản Hiến pháp Liên bang châu Âu cần phải đảm bảo được là sáu yếu tố cơ bản như sau:

- Thứ nhất, Ủy ban châu Âu cần phải chuyển đổi thành chính phủ của châu Âu với những quyền hạn phải được giới hạn và kiểm soát chặt chẽ, Hội

đồng châu Âu gồm các nguyên thủ quốc gia sẽ trở thành Thượng viện, trong đó mỗi quốc gia thành viên có quyền biểu quyết như nhau. Cơ chế bỏ phiếu đa số đơn giản ở cả hai viện (Nghị viện châu Âu EP và Hội đồng châu Âu) phải được áp dụng trong quá trình thông qua bất kỳ văn bản pháp luật nào. Nghị viện châu Âu và Thượng viện trở thành những cơ quan duy nhất có đầy đủ thẩm quyền, trách nhiệm đối với mọi vấn đề Liên bang đặc biệt là ngân sách châu Âu. Nếu cả hai viện không nhất trí đối với dự luật hoặc hạng mục của dự thảo ngân sách, thì Nghị viện châu Âu có quyền phủ quyết quyết định của Thượng viện bằng đa số phiếu (ví dụ 2/3).

- Thứ hai, thẩm quyền của chính phủ Liên bang châu Âu phải bao gồm cả chính sách quốc phòng, đối ngoại, ngoại thương, bảo đảm tự do luân chuyển trong cộng đồng (con người, hàng hóa, dịch vụ và vốn), chống độc quyền, bảo vệ môi trường trên phạm vi châu lục... Tất cả những vấn đề chính sách này phải được thực thi bởi chính quyền liên bang châu Âu nếu có sự đồng thuận giữa các quốc gia và nếu cần có một cuộc trưng cầu dân ý thì nó phải được thông qua bởi sự nhất trí của đa số đơn giản những người dân châu Âu và đa số đơn giản các quốc gia thành viên.

- Thứ ba, chính phủ Liên bang châu Âu không thể bị thâm hụt ngân sách chi tiêu kéo dài suốt cả năm tài chính. Nếu đến hết năm tài chính vẫn xảy ra tình trạng thâm hụt ngân sách thì một số khoản chi phải bị cắt bỏ hoặc các khoản thu phải tăng lên để đảm bảo ngân sách cân bằng. Những khoản nợ công của chính phủ liên bang kéo dài hơn năm tài chính chỉ có thể được phép tồn tại trong lĩnh vực đầu tư tài chính và chỉ được thực hiện khi chính phủ liên bang có đủ khả năng tài chính hoàn trả lãi suất và trả dần nợ gốc, những nguồn tài chính này phải ngoài nội dung ngân sách hiện tại của nó.

- Thứ tư, các hoạt động của cộng đồng cần phải được cấp tiền từ nguồn thu của các sắc thuế riêng của Liên bang. Việc điều chỉnh tỉ lệ thu các loại thuế này cần phải được thông qua bởi đa số 2/3 thành viên Nghị viện châu Âu và Thượng viện cũng như đa số đơn giản nếu đem trưng cầu dân ý.

- Thứ năm, việc trưng cầu dân ý phải được thể chế hóa áp dụng cho những vấn đề chính sách quan trọng (ví dụ thay đổi hiến pháp, thay đổi thuế ...). Đồng thời việc trưng cầu dân ý cũng cần phải được tổ chức nếu có một số lượng người dân châu Âu nhất định kiên quyết yêu cầu phải tổ chức trưng cầu dân ý. Và nếu cuộc trưng cầu dân ý được tổ chức thì vấn đề chỉ được coi là thông qua trong trường hợp đa số đơn giản người dân châu Âu và đa số đơn giản các quốc gia châu Âu nhất trí.

- Thứ sáu, các quốc gia thành viên EU có quyền rút khỏi Liên bang châu Âu. Một quốc gia thành viên với đa số (2/3 hoặc 3/4) cử tri của họ nhất trí có thể yêu cầu rút khỏi Liên bang để trở lại thành một quốc gia độc lập có chủ quyền như trước. Tuy nhiên, các thủ tục pháp lý, chính trị cần phải được thực hiện trước và một thời gian “cân nhắc” trước khi chuyển đổi cần phải được duy trì (ví dụ từ 5 đến 10 năm). Nếu quốc gia thành viên không đạt được số phiếu đa số nêu trên trong cuộc trưng cầu dân ý về vấn đề này thì lần tổ chức tiếp theo tối thiểu phải sau ví dụ 20 năm.

4.2 Xu thế phát triển chung của các thể chế chính trị Liên minh châu Âu

4.2.1 Tham vọng xây dựng “Liên bang” châu Âu là xu thế nổi bật

a. Hiệp ước thiết lập bản Hiến pháp châu Âu

Sau hơn 50 năm phát triển, Liên minh Châu Âu đạt được những thành công nhất định, nhưng cũng phải đối mặt những thách thức mới trong thế kỷ 21, đó là quá trình hội nhập tiếp tục mở rộng sang lĩnh vực chính trị và xã hội. Điều này đã được Hội đồng Châu Âu nhóm họp tại Laeken năm 2001 khẳng định: “Trong hơn 50 năm qua, Liên minh đã đi đến bước quyết định, xác định được bước đi hiện nay. Sự thống nhất đang đi đến gần, Liên minh mở rộng thêm 10 nước thành viên mới, phần lớn là các nước Trung và Đông Âu, cuối cùng khép lại một chương đen tối trong lịch sử châu Âu: Chiến tranh thế giới thứ hai và sự phân chia ranh giới Châu Âu” và cũng nhận định: “Sau khi bức

tường Beclin sụp đổ, trong một thời gian ngắn chúng ta dường như sống trong một trật tự thế giới ổn định. Tuy nhiên, một vài năm sau đó, điều đó không chắc chắn, sự kiện 11 tháng 9 đã làm thức tỉnh chúng ta”[78, tr.20]. Tuyên bố này nhằm xác định lại vai trò của Liên minh châu Âu trước một loạt các vấn đề quốc tế phát sinh sau sự kiện khủng bố 11 tháng 9 tại Mỹ. Liên minh châu Âu cần thống nhất có tiếng nói mạnh mẽ và riêng biệt trong việc giải quyết các vấn đề nội khối cũng như trên thế giới. Điều này đòi hỏi EU phải có mô hình thích hợp, một “*nhà nước liên bang Châu Âu*” có thể giải quyết được những vấn đề đặt ra cho lục địa này.

Để đáp ứng được những đòi hỏi nói trên, các nhà lãnh đạo các nước thành viên EU đã nhất trí cùng nhau xây dựng một bản Hiến pháp chung. Mục tiêu cơ bản của Hiến pháp châu Âu là kế thừa các Hiệp ước hiện có, phân định rõ thẩm quyền giữa Liên minh và các nước thành viên, đơn giản hoá các công cụ chính sách của các thể chế trong Liên minh...trước những đòi hỏi liên kết có chiều sâu của Liên minh. Sau những cuộc thương lượng kéo dài, Hiệp ước thiết lập bản Hiến pháp Châu Âu đã được người đứng đầu các nước thành viên EU tham gia ký kết cuối năm 2004. Nội dung Hiến pháp thiết lập một cấu trúc theo kiểu liên bang với mục tiêu làm cho bộ máy hiệu quả hơn.

Bản hiến pháp mới Châu Âu đã thiết lập những yếu tố cần thiết đặc trưng của một quốc gia thống nhất, cụ thể:

Thứ nhất, quy định về cờ của Liên minh (điều I-8), lá cờ Liên minh là một vòng tròn gồm 12 ngôi sao vàng trên nền màu xanh nước biển; Quốc ca của Liên minh là bản “Ode to Joy” từ bản giao hưởng số 9 của Beethoven; Đồng tiền chính thức là đồng Euro và ngày quốc khánh chung của Liên minh là ngày 9 tháng 5 [22, tr.16].

Thứ hai, Hiến pháp Châu Âu thiết lập chế độ pháp lý về người đại diện cho một quốc gia thống nhất. Điều I-22 quy định: Hội đồng Châu Âu sẽ bầu ra một chủ tịch Hội đồng có nhiệm kỳ 2 năm 6 tháng và có thể bầu lại – với

nhiều quyền hạn hơn, đại diện cho các thể chế chính trị Châu Âu, là người phát ngôn chính đối với Thế giới. Cơ chế Chủ tịch hội đồng Châu Âu luân phiên 6 tháng hiện nay sẽ bị bãi bỏ [22, tr.23].

Thứ ba, Hiến pháp Châu Âu thiết lập chế độ Bộ trưởng ngoại giao EU chịu trách nhiệm về chính sách đối ngoại chung của Liên minh: Mục đích của việc quy định này là thực hiện và điều phối chính sách đối ngoại của Liên minh về hiệp định thương mại quốc tế, hỗ trợ kinh tế, hợp tác phát triển, vấn đề quyền con người, vấn đề công bằng và an ninh quốc tế. Theo quy định của Hiến pháp (điều I-28), Bộ trưởng ngoại giao sẽ được lãnh đạo các nước thành viên đề xuất sau khi có sự thoả thuận với Chủ tịch Ủy ban Châu Âu và được Hội đồng Châu Âu bỏ phiếu theo phương thức đa số phiếu [22, tr.28-9]. Bộ trưởng ngoại giao châu Âu có nhiệm vụ thuộc lĩnh vực chính sách quốc phòng và đối ngoại chung (điều I-12) và chính sách an ninh và đối ngoại chung (điều I- 28) đồng thời cũng phải chịu trách nhiệm giám sát trước Hội đồng châu Âu và trước Nghị viện Châu Âu.

Thứ tư, Hiến pháp đề cập Hiến chương về các Quyền cơ bản của Liên minh. Phần này thiết lập một loạt các quyền như quyền sinh tồn, tự do và sự an toàn của công dân, ngăn chặn lao động nô lệ và lao động khổ sai và quyền đối xử công bằng và điều kiện làm việc. Hiến chương về các quyền cơ bản không đưa ra các quyền mới nhưng khẳng định lại các quyền đã được nêu trong các văn kiện trước đây và yêu cầu các thể chế của EU và các nước thành viên đưa các quyền này vào trong luật quốc gia. Hiến chương được thừa nhận trong Hiến pháp của EU vì thế đòi hỏi các nước thành viên thực hiện luật pháp của Cộng đồng.

Thứ năm, phương thức bỏ phiếu mới. Theo quy định mới, luật pháp của EU trong tương lai sẽ được thông qua bởi một hệ thống “đa số kép” nghĩa là dựa theo hai tiêu chí: đa số quốc gia thành viên và đa số dân số của Liên minh, cụ thể là: 55% số lượng các quốc gia thành viên (tức là ít nhất phải có

15) cũng như 65% tổng dân số EU [22, tr.25]. Như vậy chỉ cần 15 thành viên và có đủ tiêu chuẩn 65% dân số sẽ có thể thắng 10 thành viên còn lại. Và ngược lại, số lượng thành viên tối thiểu đủ để phủ quyết phải là 11.

Thứ sáu, những cải cách cơ bản về thể chế của EU. Một trong những cải cách cơ bản về thể chế của EU là tăng cường dân chủ cho Liên minh bằng cách trao cho Nghị viện Châu Âu quyền đồng quyết định cùng với Hội đồng Bộ trưởng ở nhiều lĩnh vực chính sách. Trong đó, Nghị viện Châu Âu sẽ cùng xây dựng luật và có thẩm quyền quyết định ngân sách EU cũng như thẩm quyền trong lĩnh vực tư pháp và nội vụ. Theo Hiến pháp mới, từ năm 2014 sẽ giảm số Ủy viên Ủy ban Châu Âu xuống còn 2/3 số lượng các nước thành viên (18/27). Điều này không có nghĩa mọi thành viên sẽ có đại diện trong Ủy ban Châu Âu như hiện nay. Tuy nhiên, các nước có thể giới thiệu các ứng cử viên để bầu vào Ủy ban Châu Âu. Như vậy mỗi quốc gia thành viên sẽ không phải luôn luôn có một đại diện trong cơ quan soạn thảo luật của EU trong khi các quốc gia và công dân của họ vẫn phải tuân thủ những đạo luật này.

Ngoài ra, Hiến pháp Châu Âu cũng có những sửa đổi quan trọng nhằm tăng cường vai trò của Nghị viện các nước thành viên trong hệ thống thể chế EU như có nhiều tiếng nói hơn trong việc soạn thảo luật như có quyền tham vấn những đạo luật mới ở Liên minh. Hiến pháp và các Nghị định thư kèm theo cũng đã mở rộng thẩm quyền của Ủy ban khu vực, cụ thể Ủy ban khu vực có quyền kiện tới Tòa án Châu Âu, có quyền yêu cầu tham vấn trong quá trình quyết định lập chính sách. Điều này không chỉ làm tăng tính dân chủ và minh bạch trong EU mà còn bảo đảm giải quyết được vấn đề trong khu vực và các nhân tố chính trị trực tiếp trong quy trình lập chính sách trong Liên minh.

b. Hiệp ước Lisbon – sự lặp lại nội dung thiết lập liên bang của Hiệp ước Hiến pháp

Ngày 29/5/2005 và 1/6/2005 ở hai nước Pháp và Hà Lan đã tổ chức trưng cầu dân ý về bản Hiến pháp châu Âu và tương ứng 54.68% và 61.7% người dân bỏ phiếu chống đối với bản Hiến pháp châu Âu [45, tr.1]. Bất chấp hai quốc gia bỏ phiếu chống đối với bản Hiệp ước Hiến pháp châu Âu, Liên minh châu Âu vẫn không một lần tuyên bố chính thức rằng bản Hiệp ước Hiến pháp đã bị loại bỏ. Một “giai đoạn suy ngẫm” (reflection period) [41, tr.2] đã được đưa ra đến tận đầu năm 2007. Tuyên bố Berlin (Berlin Declaration) tháng 5/2007 nhân dịp kỷ niệm 50 năm EU đã thúc giục các quốc gia thành viên hình thành một bản hiệp ước mới trước cuộc bầu cử Nghị viện châu Âu 2009. Ngày 19/6/2007, nước Đức với cương vị Chủ tịch luân phiên đã đưa ra bản dự thảo hiệp ước mới gửi Hội đồng châu Âu và đến ngày 13/12/2007 hiệp ước này đã được người đứng đầu các quốc gia thành viên ký kết với tên là Hiệp ước Lisbon.

Về bản chất, nội dung cơ bản của Hiệp ước Lisbon chính là nội dung của Hiệp ước thiết lập Hiến pháp châu Âu. Có thể nhận thấy điều này qua sự so sánh ngắn gọn sau đây:

Về sự giống nhau:

Bảng 4.1: So sánh Cơ chế ra quyết định mới theo quy định của hiệp ước Hiến pháp và hiệp ước Lisbon

CƠ CHẾ RA QUYẾT ĐỊNH MỚI ÁP DỤNG QMV					
<i>Hiệp ước Hiến pháp</i>			<i>Hiệp ước Lisbon</i>		
Quy định hiện hành là đồng thuận -	Quy định mới áp dụng thẳng QMV	Tổng cộng	Quy định hiện hành là đồng thuận -	Quy định mới: áp dụng thẳng QMV	Tổng cộng

chuyển thành QMV			chuyển thành QMV		
20	48	68	19	49	68

Bảng 4.2: So sánh thẩm quyền mới của Liên minh châu Âu theo quy định của hiệp ước Hiến pháp và hiệp ước Lisbon

THẨM QUYỀN MỚI CỦA LIÊN MINH					
<i>Hiệp ước Hiến pháp</i>			<i>Hiệp ước Lisbon</i>		
Thẩm quyền lập pháp	Thẩm quyền khác	Tổng cộng	Thẩm quyền lập pháp	Thẩm quyền khác	Tổng cộng
33	73	106	34	72	106

Nguồn: Klaus Heeger, The Lisbon Treaty – A short introduction, 2008, tr.6-8 [65, tr.6-8]

Và Alexander Stubb – Ngoại trưởng của Phần Lan đồng thời là người đồng điều hành Ủy ban các vấn đề hiến pháp của Nghị viện châu Âu - nhận định rằng 99% nội dung của bản Hiến pháp được giữ lại trong hiệp ước mới [52, tr.26]. Tiêu biểu hơn, cựu Tổng thống Pháp Valéry Giscard d’Esting - cũng nguyên là chủ tịch Hội nghị thông qua bản Hiến pháp châu Âu đã nhấn mạnh tại phiên làm việc của Nghị viện châu Âu ngày 17/6/2007 như sau:

“Hiệp ước mới có nội dung tương tự như bản Hiến pháp đã bị bãi bỏ. Chỉ có hình thức đã được sửa đổi để tránh các cuộc trưng cầu dân ý” [58, tr.1]

Về sự khác biệt:

Hiệp ước Lisbon khác với Hiệp ước thiết lập Hiến pháp châu Âu đầu tiên ở chỗ hiệp ước Lisbon không phải là hiệp ước mới mà chỉ là hiệp ước sửa đổi 2 hiệp ước TEC và TEU đang tồn tại. Ngoài ra, về mặt nội dung cụ thể, Hiệp ước Lisbon chỉ thay đổi một số ít những yếu tố hình thức của Hiệp ước Hiến pháp châu Âu như sau:

Từ “hiến pháp” bị loại bỏ

“Ngoại trưởng châu Âu” được đổi thành “Đại diện cấp cao của Liên minh về vấn đề chính sách đối ngoại và an ninh”

Không có điều khoản nào cụ thể đề cập tới biểu tượng của Liên minh như lá cờ, bài hát hay đồng tiền ... mặc dù chúng vẫn tiếp tục được sử dụng trên thực tế.

Các điều khoản tuyên bố rõ ràng về hiệu lực pháp lý cao hơn của luật pháp của Liên minh so với luật pháp quốc gia thành viên bị loại bỏ thay bằng Tuyên ngôn đề cập tới các án lệ của Tòa án châu Âu và các án lệ này thiết lập về mặt nguyên tắc tính pháp lý cao hơn của luật pháp Liên minh

Đổi tên hiệp ước TEC thành TFEU

Từ “cộng đồng” (community) được thay thế hết bởi từ “liên minh” (union).

Tóm lại, các mục tiêu đặt ra trong nội dung các hiệp ước này là nền tảng quan trọng tạo cho EU những công cụ đủ mạnh để trở thành một nhân tố quan trọng về kinh tế và có tiếng nói chính trị trên thế giới. Mô hình mới của Liên minh phải đối mặt với những thách thức mới khi EU trở thành một thể nhân pháp lý có tiếng nói về kinh tế và chính trị trên vũ đài quốc tế. Liên minh cần có những bước đi thích hợp nhằm tạo cân bằng giữa nhất thể về kinh tế và chính trị trong việc giải quyết vấn đề dân chủ trong EU. Sự lựa chọn mô hình liên bang cũng cần phải tìm ra cách can thiệp theo thẩm quyền từng cấp mà không làm ảnh hưởng tới sự đa dạng trong EU, đồng thời đáp ứng được khả

năng tương thích những thay đổi trong tương lai mà không ảnh hưởng tới mô hình hoạt động của EU mở rộng hoặc những thoả thuận liên kết chiều sâu. Mô hình Liên bang có lợi thế rõ ràng trong việc thống nhất chính trị ở Châu Âu theo phương thức “hội nhập linh hoạt”, thực hiện các nguyên tắc liên bang đảm bảo quyền tự trị của các nước thành viên, đảm bảo sự phát triển đa dạng của các nước thành viên về văn hoá, dân tộc và ngôn ngữ.

4.2.2 Xu thế hội nhập là tất yếu – Quy luật thông qua các hiệp ước hội nhập của Liên minh châu Âu

Nhìn lại lịch sử có thể nhận thấy Hiệp ước thiết lập hiến pháp Châu Âu mặc dù không được ủng hộ tại hai cuộc trưng cầu dân ý ở Pháp và Hà Lan nhưng cho đến trước khi được chuyển thành hiệp ước Lisbon đã có 15 nước trong tổng số 25 quốc gia thành viên phê chuẩn. Hiệp ước Lisbon đã được Nghị viện của 26 nước thành viên thông qua từ rất sớm ngay sau khi nguyên thủ các quốc gia ký kết năm 2007, tuy có 2 nước thành viên là Séc và Ba lan mặc dù Nghị viện đã thông qua nhưng Tổng thống hai nước này còn chưa ký phê chuẩn để chờ đợi kết quả trưng cầu dân ý của Ailen. Ailen là quốc gia thành viên duy nhất áp dụng trưng cầu dân ý để thông qua. Nước này đã tổ chức trưng cầu dân ý lần thứ nhất năm 2007 và kết quả không đủ 50% cử tri ủng hộ. Tuy nhiên, trong lần tổ chức lại cuộc trưng cầu dân ý ngày 02/10/2009, người dân Ailen đã nhất trí thông qua hiệp ước Lisbon với 67% cử tri đồng ý. Và ngay sau khi người dân Ailen đồng ý với Hiệp ước Lisbon, ngày 10/10/2009 Tổng thống Ba lan và ngày 03/11/2009 Tổng thống Cộng hòa Séc đã ký thông qua theo kết quả bỏ phiếu của Quốc hội trước đó đối với bản hiệp ước. Như vậy, cho đến nay bản Hiến pháp năm 2004 được sửa đổi đưa vào hiệp ước Lisbon năm 2007 đã được thông qua hoàn toàn.

Từ thực tiễn thông qua bản Hiến pháp năm 2004 và hiệp ước Lisbon lần này, có thể tin tưởng vững chắc vào xu thế hội nhập sâu rộng của Liên minh châu Âu với các hiệp ước tiếp theo từ những yếu tố sau:

Thứ nhất, hiệp ước thiết lập Hiến pháp, hiệp ước Lisbon (hay các hiệp ước hội nhập tiếp theo) là một sự thỏa hiệp phân chia quyền lực. Như vậy không thể ai cũng có thể cảm thấy hài lòng và sự phản đối của một bộ phận dân chúng nào đó là lẽ tất yếu. Trở lại với lịch sử của bản Hiến pháp Mỹ, bất chấp sức sống mãnh liệt và trường tồn sau này của nó, lúc khởi đầu nó cũng phải trải qua không ít sóng gió. Tại hội nghị lập hiến Philadelphia, một số đại diện các bang đã bỏ về trước buổi lễ ký kết, một số ngồi lại cũng không chịu ký. Những tâm tư nguyện vọng, những quan điểm của các bên khác nhau, nhưng cơ bản họ đều có tinh thần xây dựng, điều này đã được Benjamin Franklin tóm tắt trong lời phát biểu kết thúc hội nghị: "Có một vài phần trong bản Hiến pháp này hiện tại tôi chưa chấp nhận, nhưng tôi không chắc rằng tôi sẽ không bao giờ chấp thuận" [10, tr.19].

Thứ hai, xét trong tiến trình lịch sử phát triển của Liên minh Châu Âu, quá trình hội nhập của châu Âu không phải lúc nào cũng suôn sẻ. Chúng ta chứng kiến những cuộc khủng hoảng lớn trong lịch sử hơn 50 năm phát triển của tổ chức này như dự án Cộng đồng phòng thủ châu Âu (CED) năm 1952; Chính phủ Pháp (de Gaulle) phủ quyết sự gia nhập của Anh trong thập kỷ 60; Đan mạch bác bỏ Hiệp ước Maastrich năm 1992, 25 nước thành viên bất đồng về hệ thống bỏ phiếu trong EU mở rộng đầu tháng 12 năm 2003, Ailen bác bỏ Hiệp ước Nice năm 2001 và hiệp ước Lisbon năm 2007, ... Mặc dù vậy, không ai phủ nhận rằng cho dù xuất hiện các cuộc khủng hoảng trầm trọng và kéo dài, cuối cùng lịch sử đã chứng minh rằng chúng đều được giải quyết và Liên minh EU vẫn tiếp tục tiến bước trên con đường hội nhập.

Thứ ba, sự ủng hộ mạnh mẽ của người dân trong và ngoài Liên minh cho tiến trình hội nhập của EU. Đối với các quốc gia đã bỏ phiếu bản Hiến pháp, đã có đến 15 quốc gia chấp thuận so với 2 quốc gia phản đối, mặt khác các quốc gia chấp thuận với tỉ lệ nhất trí rất cao trong khi 2 quốc gia phản đối thì tỉ lệ chênh lệch không phải đến mức quá lớn (55% ở Pháp và 61% ở Hà lan

bỏ phiếu chống như đã nêu ở phần trước). Những điều này chứng tỏ đa số dân chúng EU tán đồng nội dung bản hiến pháp. Các cuộc thăm dò dư luận khác cũng khẳng định tính tích cực của tiến trình hội nhập EU: điều tra dư luận của Eurobaromettor cho thấy công dân EU công nhận và ủng hộ việc xây dựng EU như một nhân tố chính trị thế giới, 65% công dân EU năm 2004 tán thành việc xây dựng chính sách đối ngoại chung và 72% tán thành việc xây dựng chính sách phòng thủ và an ninh chung [46, tr.124]. Một nghiên cứu khác phỏng vấn 20 ngàn người trên khắp thế giới thì 68% cho rằng EU có ảnh hưởng tích cực trên thế giới và 58% cho rằng EU có ảnh hưởng mạnh hơn Mỹ trên thế giới. Theo điều tra dư luận của Eurobarometer từ tháng 4 đến tháng 5 năm 2007 chỉ ra rằng tỉ lệ ủng hộ bản Hiến pháp đã tăng lên đến 66% so với 63% vào mùa thu 2006 [110, tr.48].

Thứ tư, xét trên góc độ kinh tế. Tiến trình hội nhập của EU có được những thành công đáng kể thuộc về lĩnh vực kinh tế. Một triết lý giản đơn là hội nhập làm cho kinh tế phát triển, mức sống người dân đi lên thì người dân ủng hộ hội nhập, nếu ngược lại thì họ không ủng hộ. Sự phản đối của người dân Pháp và Hà lan cũng là hệ quả trực tiếp của hàng loạt những khó khăn về kinh tế xã hội đang tồn tại bức xúc trong nội bộ hai nước. Nhưng điều đó chỉ là tình trạng nhất thời, theo báo cáo của Viện nghiên cứu chính trị Pháp, việc rút bớt các hàng rào quy định trong thương mại sẽ làm cho GDP của EU tăng tới 7% hoặc báo cáo khác của Ủy ban châu Âu ước tính nếu EU thống nhất được và giảm bớt các hệ thống quy định đa tầng như hiện nay xuống mức ngang bằng với Mỹ thì có thể thúc đẩy GDP của EU tăng tới 12% [70, tr.2]. Những con số này khẳng định thêm một điều là nếu EU tiếp tục hội nhập và đi theo mô hình Liên bang của Mỹ thì nền kinh tế sẽ có cơ hội phát triển với tốc độ rất cao và đó chính là điều mà người dân EU mong muốn.

Cuối cùng, có thể hoàn toàn tin tưởng cho rằng nếu có một bản hiệp ước hội nhập không được thông qua thì hiệp ước đó có thể điều chỉnh lại hoặc

chia ra từng phần rồi bỏ phiếu. Với cách làm như vậy, không thể bảo rằng các hiệp ước sẽ không bao giờ được thông qua.

4.3 Một số bài học rút ra từ quá trình hội nhập châu Âu

4.3.1 Về kinh nghiệm hội nhập khu vực áp dụng cho khu vực ASEAN

Cùng với quá trình toàn cầu hoá phát triển, các tổ chức liên kết khu vực ngày càng phát triển mạnh mẽ trong những thập niên cuối của thế kỷ XX như EU, ASEAN, NAFTA, Cộng đồng Đông phi... Tuy nhiên, cho đến nay EU vẫn là tổ chức liên kết khu vực đạt trình độ phát triển cao nhất. Theo sự phân chia các cấp độ liên kết khu vực của Mary Jo Nicholson trong tác phẩm các khía cạnh của kinh doanh quốc tế, có 5 cấp độ liên kết khác nhau, đó là:

Dàn xếp thuế quan ưu đãi,

Khu vực thương mại tự do (FTA),

Liên minh thuế quan(CU),

Thị trường chung(CM),

Liên minh kinh tế và tiền tệ.

EU và ASEAN đều là tổ chức liên kết khu vực, tuy nhiên giữa EU và ASEAN có một số điểm khác nhau chính sau:

Thứ nhất, EU là liên kết khu vực đạt trình độ cao hơn nhiều so với ASEAN. Theo sự phân chia cấp độ liên kết khu vực của Mary Jo Nicholson thì EU hiện đang ở trình độ cao nhất là liên minh kinh tế và tiền tệ, trong khi đó ASEAN đang ở cấp độ liên kết thứ nhất, thứ 2 trong 5 thang bậc được phân chia, đó là dàn xếp thuế quan ưu đãi và khu vực thương mại tự do.

Thứ hai, quá trình liên kết Châu Âu khởi đầu từ lĩnh vực kinh tế. Việc hình thành và phát triển của EU đòi hỏi các quốc gia từng bước phải trao một phần chủ quyền của mình cho cấp độ liên minh. Trong khi đó, ASEAN tiến trình liên kết bắt đầu liên kết chính trị. Sự xuất hiện ASEAN năm 1967 là kết

quả ban đầu của những thoả hiệp về chính trị của các nước thành viên trước những thay đổi về cán cân lực lượng quân sự của các cường quốc ở Đông nam á. Đến hội nghị thượng đỉnh lần thứ 4 (1992) liên kết kinh tế của ASEAN mới được đẩy mạnh. Qua việc thành lập và thực hiện AFTA, các nước thành viên ASEAN đang tập trung sức cho liên kết trong lĩnh vực kinh tế.

Thứ ba, mô hình tổ chức quản lý và hoạch định chính sách của EU được chặt chẽ hơn. Như phân tích ở trên, mô hình quản lý của EU được mô phỏng theo mô hình của một “nhà nước liên bang” với bộ phận cấu thành như Ủy ban châu Âu, Hội đồng Châu Âu, Nghị viện Châu Âu, Toà án Châu Âu và Hệ thống ngân hàng Trung ương Châu Âu... Phương thức quản lý ở hệ thống chính trị EU ngày càng hoàn thiện, quản lý và hoạch định chính sách ở EU chuyển từ đồng thuận sang phương thức bỏ phiếu theo đa số trên nhiều lĩnh vực, liên kết ở EU mở rộng từ lĩnh vực kinh tế sang lĩnh vực chính trị, xã hội. Trong khi đó, ASEAN là mô hình tổ chức khu vực mở, dựa theo mô hình “liên chính phủ”, phương thức ra quyết định đồng thuận.

Những chuyển biến của thế giới khi bước sang thế kỷ XXI đã đặt ra cho ASEAN những thách thức lớn, trong đó sức hấp dẫn của ASEAN ngày càng gặp phải sự cạnh tranh của các tổ chức và khu vực khác. Cơ chế hợp tác linh hoạt và mềm dẻo tạo nên sự thành công của ASEAN suốt bốn thập kỷ qua thực sự chịu những thử thách lớn khi nhu cầu phát triển về kinh tế và hội nhập, đòi hỏi Hiệp hội phải hợp tác và gắn kết với nhau hơn. Nhận thức được điều đó, tại hội nghị thượng đỉnh ASEAN, ngày 12 tháng 12 năm 2005 tại Malaysia, các thành viên của hiệp hội đã ký kết Tuyên bố Kuala Lumpur về thiết lập Hiến chương ASEAN. Đây là một văn bản có tính chất pháp lý, thể chế, quy định ràng buộc giữa các nước thành viên, nhằm đạt được mục tiêu của toàn khối. Hiến chương ASEAN là nền tảng quan trọng cho việc xây dựng Cộng đồng ASEAN dựa trên ba trụ cột chính, Cộng đồng an ninh

ASEAN(ASC), Cộng đồng kinh tế ASEAN(EAC) và Cộng đồng xã hội và văn hoá ASEAN(ASCC). Ba trụ cột này đan xen và hỗ trợ chặt chẽ với nhau theo mục đích đảm bảo hòa bình và ổn định thịnh vượng trong khu vực.

Qua phân tích những cải cách thể chế chính trị đáp ứng mở rộng ở Liên minh Châu Âu, so sánh những đặc điểm khác nhau giữa hai mô hình EU và ASEAN. Trong quá trình liên kết, xây dựng Cộng đồng ASEAN nên tham khảo kinh nghiệm từ quá trình liên kết khu vực ở EU như sau:

Thứ nhất, ASEAN hay một khu vực liên kết khác nào là muốn liên kết chặt chẽ về kinh tế phải gắn kết cùng chính trị. Các thể chế liên kết kinh tế phải được hỗ trợ bằng những thể chế chính trị. Chính quá trình phát triển hệ thống chính trị ở EU đảm bảo cho sự gắn kết kinh tế - xã hội của EU ngày càng sâu hơn và chặt chẽ hơn. Hệ thống chính trị là nền tảng cho sự hài hoà về quyền và lợi ích quốc gia đồng thời đảm bảo cho sự đa dạng về văn hoá của các nước thành viên trong quá trình hội nhập. Quá trình liên kết tất yếu dẫn đến sự hy sinh nhất định về quyền lợi, thậm chí chủ quyền quốc gia. Vấn đề phức tạp hơn là sự hy sinh đó giữa các nước thành viên sẽ không đồng đều do các yếu tố như trình độ phát triển, tầm vóc, vị thế của mỗi quốc gia trong quá trình hội nhập. Ngược lại, những kết quả thu được do quá trình liên kết cũng không đồng đều cho tất cả các quốc gia thành viên. Những trở ngại này đã ảnh hưởng đến quá trình liên kết, các thể chế kinh tế - xã hội đơn thuần không đủ khả năng giải quyết. Không giải quyết được trở ngại lớn đó, sự liên kết đó khó trở nên chặt chẽ, thậm chí cả trong liên kết kinh tế. Điều này dẫn đến liên kết khu vực cũng chỉ là một tổ chức lỏng lẻo.

Xây dựng và phát triển hệ thống thể chế chính trị thế nào, chiều sâu của hệ thống thể chế chính trị khu vực đến đâu tùy thuộc vào ý chí, nguyện vọng của các nước thành viên. Tầm quan trọng của hệ thống thể chế chính trị nhằm thúc đẩy liên kết khu vực, thúc đẩy hợp tác và phát triển của các nước thành viên nhằm thu hẹp trình độ phát triển. Vì vậy, xây dựng một thể chế chính trị

thích hợp với trình độ phát triển của liên kết khu vực tạo liên kết nội khối của khu vực phát triển nhanh hơn.

Thứ hai, sử dụng nguyên tắc bỏ phiếu theo đa số ở Liên minh Châu Âu trong những lĩnh vực quan trọng cũng là một kinh nghiệm mà ASEAN nên tham khảo. Như phân tích ở trên, việc “hy sinh” một số quyền lợi và thẩm quyền quốc gia phục vụ quyền lợi chung của tổ chức bào giờ cũng là việc khó khăn do các nước thành viên xuất phát khác nhau về trình độ phát triển thì sự hy sinh đó càng khó khăn hơn. Trong khi, nguyên tắc đồng thuận tạo sự bình đẳng giữa các quốc gia thành viên thì nguyên tắc này là một trở ngại lớn trong quá trình ra quyết định chung, bỏ lỡ cơ hội, hoặc làm phương hại tới quyền lợi chung của toàn khối. Do đó, khi thực hiện các lĩnh vực áp dụng liên quan đến chính sách kinh tế, tương tự như ở Liên minh Châu Âu (quy định những vấn đề chính sách có thể áp dụng phương thức bỏ phiếu theo đa số thông qua ở các thể chế nhằm tạo điều kiện việc hoạch định chính sách dân chủ và minh bạch và phân định những lĩnh vực thuộc thẩm quyền của các thể chế ASEAN...), ASEAN có thể tham khảo nguyên tắc QMV của EU vì lợi ích của toàn khối hơn là quyền lợi chung hơn là quyền lợi cục bộ của một số nước thành viên. Những vấn đề liên quan đến chủ quyền quốc gia (thuộc cộng đồng an ninh và văn hoá xã hội của ASEAN) có thể vẫn áp dụng nguyên tắc đồng thuận vì nó đảm bảo hài hoà lợi ích của các nước thành viên ASEAN.

Thứ ba, sự phát triển của các tổ chức hợp tác khu vực trước hết phụ thuộc vào mục tiêu được các nước thành viên đặt ra. Tuy nhiên, giải quyết tốt mối quan hệ giữa mục tiêu, biện pháp và khả năng của các nước thành viên là vấn đề hết sức quan trọng. Sự tan rã của Cộng đồng Đông phi cũ chủ yếu là do thiếu sự hài hoà giữa các nước thành viên, đặc biệt là mục tiêu đặt ra và khả năng bên trong của các nước thành viên quá chênh lệch. Sau khi tái thành lập Cộng đồng Đông phi, với các mục tiêu phát triển liên kết được các nước thành viên đặt ra hiện nay với khả năng phát triển còn thấp kém của các nước

thành viên cho thấy rất khó có thể thực hiện được. Do vậy, việc xác định mục tiêu phát triển liên kết phù hợp với khả năng của các nước thành viên, và giải quyết hài hoà được lợi ích của các nước thành viên có ý nghĩa cực kỳ quan trọng.

Thứ tư, thực tiễn tổ chức và hoạt động của các thể chế chính trị của Liên minh châu Âu trong mối quan hệ phối hợp tương ứng với các thể chế của các quốc gia thành viên Liên minh cũng chỉ ra một loạt vấn đề cần rút kinh nghiệm đó là:

- Trong quá trình tổ chức hoạt động của các Hội đồng bộ trưởng châu Âu cho thấy, với cùng tên gọi pháp lý là Hội đồng bộ trưởng nhưng thực tế có tới hơn 20 loại Hội đồng bộ trưởng cụ thể khác nhau phân chia theo từng lĩnh vực như kinh tế, tài chính, nông nghiệp, công nghiệp, thương mại ... Do cơ cấu bộ máy nhà nước của các nước thành viên quá khác nhau nên để đại diện cho quốc gia đi họp về cùng một vấn đề thì các vị bộ trưởng lại phụ trách các vấn đề rất khác nhau, điều này làm giảm đáng kể hiệu quả hoạt động của Hội đồng vì khi chuyên môn và lĩnh vực phụ trách của các bộ trưởng quá khác nhau thì khó có thể hiểu và tìm được tiếng nói chung cho một vấn đề nhất là những vấn đề phức tạp (và thường là phức tạp thì mới cần triệu tập họp ở cấp Hội đồng).
- EU đã có nhiều năm để phát triển hoàn thiện bộ máy, tuy nhiên hiện tại vẫn đang thiếu vắng cơ chế tổ chức bộ máy thực hiện luật pháp, chính sách của EU. Đa phần, việc tổ chức thực hiện cụ thể đều dựa vào bộ máy của các quốc gia thành viên. Do đặc thù các bộ máy các thể chế của mỗi quốc gia thành viên khác nhau cả về trình độ, nhận thức, thông lệ, thói quen ... nên việc tổ chức thực hiện ở từng nước rất khác nhau. Điều này đặt ra yêu cầu phải có những chuẩn mực chung về bộ máy thể chế để có thể đạt được kết quả thực hiện chính sách một cách đồng bộ.

- Luật pháp, chính sách được EU ban hành rất nhiều tuy nhiên, việc kiểm tra, giám sát hoạt động thể chế hóa những quy định này vào khuôn khổ pháp luật quốc gia của các nước thành viên còn hạn chế. Về lý thuyết, mỗi quy định pháp luật của EU có thể đem lợi cho quốc gia này hoặc gây bất lợi (phần nào) cho quốc gia thành viên khác, do vậy những quốc gia thành viên chịu bất lợi của cơ chế chính sách của EU thường có những vi phạm mà EU rất khó phát hiện hoặc khó xử lý do nó được thực hiện và che giấu bởi chính những cơ quan có thẩm quyền của quốc gia thành viên. Mặc dù vậy, thực tế cho thấy khi bị phát hiện sai phạm, các quốc gia vi phạm (kể cả trong trường hợp cố tình vi phạm) cũng rất ngại thể hiện công khai sự chống đối và thường tự thu xếp giải quyết ổn thỏa ít khi phải sử dụng đến cơ quan tài phán. Vì vậy, để giải quyết tình trạng vi phạm quy định của Liên minh, biện pháp hữu hiệu là các thể chế của Liên minh cần phối hợp với các thể chế quốc gia tương ứng của những nước thành viên có lợi ích bị ảnh hưởng nhất (cả lợi và hại) bởi quy định của pháp luật, chính sách. Theo cơ chế này, bên có lợi nhờ chính sách sẽ giám sát, kiểm tra và tố cáo những hành vi vi phạm của bên không có lợi.
- Thực tiễn hoạt động của Tòa án châu Âu cho thấy, đến nay loại vụ việc chiếm nhiều nhất trong công việc của ECJ chính là việc cung cấp những quan điểm xét xử sơ bộ đối với những vụ việc liên quan đến quy định của luật pháp EU, qua đó tòa án tại mỗi quốc gia thành viên sẽ có nhiệm vụ xét xử cụ thể trên cơ sở quan điểm sơ bộ của ECJ. Điều này chứng tỏ sự khác biệt quá lớn giữa hệ thống pháp luật của quốc gia thành viên với hệ thống pháp luật của Liên minh sẽ là trở ngại nghiêm trọng trong quá trình hội nhập. Một yếu tố khác nữa là các cơ quan tư pháp nắm vững luật pháp của một quốc gia đã là khó, thì việc nắm rõ thêm hàng loạt những quy định khác ở cấp Liên minh lại càng khó khăn, phức tạp hơn. Chính vì vậy, đối với những đạo luật cơ bản điều

chính những quan hệ xã hội cơ bản như hình sự, dân sự, kinh tế ... các quốc gia thành viên cần có sự thỏa thuận, nhất trí về những nguyên tắc cơ bản của những quy phạm điều chỉnh.

Như vậy, sự phát triển liên minh Châu Âu và hệ thống chính trị của nó là những kinh nghiệm tham khảo có ích trong việc phát triển liên kết khu vực nói chung, liên kết ASEAN nói riêng.

4.3.2. Về mối quan hệ giữa Việt Nam với Liên minh châu Âu và các nước thành viên EU

Khi hiệp ước Lisbon (tức là bản Hiến pháp châu Âu sửa đổi) có hiệu lực, EU trở thành một mô hình chính trị theo kiểu Liên bang. Điều này không chỉ làm biến đổi sâu sắc bản thân châu Âu mà còn ảnh hưởng mạnh mẽ tới phần còn lại của thế giới. Sự biến đổi này có thể tác động đến Việt nam trên nhiều phương diện và tầng nấc.

Trước hết, hiện thực hóa Liên bang châu Âu sẽ là động lực đẩy mạnh tiến trình hội nhập khu vực cả về chiều chiều rộng lẫn chiều sâu. Việt nam đang nằm trong hai tiến trình hội nhập khu vực là ASEAN và ASEAN+3 (EAST ASIA = ASEAN + Nhật bản, Trung quốc, Hàn quốc). Mặc dù có sự khác nhau về đặc thù khu vực, nhưng có thể dễ dàng nhận thấy sự sao chép mô phỏng các tiến trình hội nhập của khu vực đông Á đối với các kinh nghiệm hội nhập của Liên minh châu Âu. Ví dụ tiến trình hội nhập của EU xuất hiện sau cuộc khủng hoảng đại chiến thế giới thứ hai thì hội nhập Đông Á xuất hiện sau cuộc khủng hoảng tài chính tiền tệ châu Á năm 1997; hội nhập EU mở đầu bằng Cộng đồng than và thép châu Âu thì Đông Á mở đầu bằng các Hiệp định trao đổi tiền tệ song phương (Bilateral Monetary Swap Agreements); khi EU sau đó xây dựng thị trường chung thì Đông Á cũng hình thành FTA (Free Trade Agreements)... Với xu thế Đông Á nói chung và ASEAN nói riêng luôn tìm cách sao chép và học hỏi kinh nghiệm hội nhập từ phía châu Âu, Việt nam cần nhìn thấy trước tiến trình này để tìm bước đi phù

hợp cho mình trên con đường hội nhập khu vực. Một điều dễ nhận thấy là trong tiến trình hội nhập, các quốc gia thành viên EU đã phải trải qua những cuộc đấu tranh gay gắt để bảo vệ quyền lợi, bảo vệ thể đứng và tiếng nói của mình trên diễn đàn của cấp Liên minh, đặc biệt là khả năng tác động đến quá trình ra quyết định của cả khối. Đây là một dự báo về những mâu thuẫn mà Việt Nam có thể phải đối mặt khi tiến trình hội nhập khu vực có những bước tiến sâu sắc hơn. Việt nam cần sớm dự đoán tiến trình hội nhập khu vực, xác định rõ mục tiêu cũng như những bước đi cụ thể cần thiết để đạt được mục tiêu đó trong tiến trình này. Ví dụ, các quyết định quan trọng hiện nay của ASEAN chủ yếu được thực hiện bằng sự hợp tác liên chính phủ (intergovernmental) tiến tới có thể xuất hiện các thiết chế siêu quốc gia và cơ chế ra quyết định chắc chắn sẽ phải học tập cách bỏ phiếu của EU như vậy Việt nam cần tính toán để giành ưu thế trong cơ chế này. Mục tiêu cuối cùng của quá trình hội nhập khu vực của Việt nam là phải khẳng định được vai trò và quyền lợi của Việt nam trong khu vực.

Thứ hai, sự hình thành Liên bang châu Âu sẽ làm đảo lộn cục diện chính trị ở châu Âu, các quốc gia thành viên sẽ có tiếng nói nhỏ dần đi, thay vào đó là tiếng nói chung của Liên bang với các thiết chế quyền lực của nó. Trong bối cảnh thay đổi như vậy, mối quan hệ giữa Việt nam với châu Âu hiện nay (được thực hiện chủ yếu qua các nước thành viên) sẽ buộc phải thay đổi. Việt nam phải ưu tiên xây dựng và thắt chặt mối quan hệ với các thiết chế quyền lực của Liên minh. Mối quan hệ truyền thống với các quốc gia thành viên cần được điều chỉnh cho phù hợp với vai trò và vị trí mới của nó trong Liên minh làm sao vẫn tận dụng được các quan hệ tốt đẹp truyền thống nhưng đồng thời khai thác được những thế mạnh mới trong bối cảnh hình thành Liên bang.

Việt nam hiện đang có một thế mạnh mới trong EU mở rộng. Trước đây trong EU15, mặc dù cùng có chung một quy chế pháp lý do Hội đồng châu Âu đặt ra về sự hợp tác kinh tế và kỹ thuật với châu Á và Mỹ la tinh

(Council Regulation (EEC) 443/92 ngày 25/2/1992), nhưng với sự tác động của Tây ban nha và Bồ đào nha, các khoản viện trợ, hợp tác của EU chủ yếu được dồn sang Nam Mỹ. Hiện nay trong bối cảnh EU mở rộng, 12 nước mới chủ yếu là Đông Âu cũ lại có quan hệ truyền thống tốt với Việt nam, đặc biệt các nước như Balan, Hungary có những tiếng nói đáng kể trong cơ chế ra quyết định mới của dự thảo Hiến pháp - đó sẽ là cơ hội để Việt nam tranh thủ khai thác các nguồn lực hỗ trợ, hợp tác từ EU.

KẾT LUẬN

1. Các đây hơn 200 năm, Benjamin Franklin - vị đại biểu uyên bác và đáng kính tham dự Hội nghị Hội nghị lập hiến ở Philadelphia (Mỹ) - đã viết cho những người bạn ở châu Âu: "Tôi gửi tới các bạn bản dự thảo Hiến pháp Liên bang mới cho các bang này ... Nếu thành công, tôi không hiểu tại sao ở châu Âu các bạn không thành lập một Liên minh và một nền cộng hòa lớn mạnh bao gồm tất cả các quốc gia và vương quốc khác nhau ..." [25, tr27]. Thực tiễn đã chứng minh sự thành công của bản Hiến pháp này, nó biến những tiểu bang rời rạc ở Bắc Mỹ trở thành một Liên bang hùng mạnh nhất thế giới về mọi mặt.

Lịch sử hào hùng đó của nước Mỹ đã thôi thúc Liên minh châu Âu ngày nay sau mấy thập kỷ thành công rực rỡ về hội nhập kinh tế mở ra tham vọng hình thành một nhà nước Liên bang cho châu Âu. Ban đầu, chỉ với khẩu hiệu khiêm tốn (khi chuyển EEC thành EU trong Hiệp ước Maastricht) là xây dựng một "Liên minh gắn bó hơn bao giờ hết (ever-closer union), nhưng đến nay các tiền đề pháp lý liên bang đã được thể hiện rõ ràng trong Hiệp ước Hiến pháp và sau này là Hiệp ước Lisbon. Đến thời điểm này, Hiệp ước Lisbon đã được thông qua và có hiệu lực, các nội dung cơ bản của Hiệp ước thiết lập bản Hiến pháp châu Âu đã thành hiện thực. Như vậy, các thể chế chính trị của Liên minh châu Âu đã có được chiếc áo pháp lý mang dáng dấp các thể chế chính trị của một quốc gia Liên bang tương đối rõ ràng.

2. Tuy nhiên, mặc dù các thể chế chính trị của Liên minh EU theo hiệp ước Lisbon đã mang dáng vóc các thể chế chính trị của một quốc gia liên bang, nhưng điều quan trọng nhất là phải tạo ra cơ sở pháp lý dân chủ cho các thể chế chính trị liên bang này vẫn còn rất yếu. Người dân ở châu Âu như đã đề cập ở phần trước, chủ yếu vẫn nghĩ mình là người Pháp, người Đức, người Italia hay người nước nào đó chứ không phải là người châu Âu - điều này khác với những người dân Newyork, Texas, Virginia ... nghĩ mình là người

Mỹ. Do vậy, để bản hiến pháp cho Liên bang châu Âu có thể tồn tại lâu dài và được người dân châu Âu chấp nhận phải tạo điều kiện để người dân châu Âu thực sự xem mình là công dân của châu Âu và nhận thấy bản Hiến pháp châu Âu thực sự cần thiết và có thể giúp tăng cường, bảo vệ các quyền của họ. Để làm được điều đó, EU cần phải bổ sung một số yếu tố như: Chuẩn hóa địa vị pháp lý của các thể chế chính trị một cách triệt để theo cơ chế tam quyền phân lập thực sự (Hội đồng châu Âu thành Thượng viện, Nghị viện châu Âu là Hạ viện, Ủy ban châu Âu thành Chính phủ); Chính phủ liên bang phải có quyền quyết định các vấn đề ngân sách, quốc phòng, ngoại giao; Chính phủ liên bang phải lập ra các loại thuế chung áp dụng tại mọi quốc gia thành viên và nguồn thu này dùng để chi cho các mục tiêu chung ở cấp châu lục; Phải tồn tại luật trung cầu dân ý cho các vấn đề quan trọng ở cấp liên bang như lập hoặc xóa bỏ thuế liên bang, ngoại giao, quốc phòng ...

Nhưng như đã phân tích ở phần trước, thực tế tư tưởng hội nhập châu Âu và tham vọng về một Liên bang châu Âu đã tồn tại từ rất lâu trong lịch sử châu Âu và luôn hiện hữu trong suốt hơn 50 năm phát triển của Liên minh châu Âu. Và mặc dù con đường dẫn đến một Liên bang châu Âu thực sự còn rất nhiều trở ngại và khó có thể dự đoán chính xác điều gì đang chờ đợi châu Âu trong tương lai, nhưng với những gì mà các thể chế chính trị của Liên minh đã thể hiện trong suốt hơn nửa thế kỷ qua, người ta thấy xu thế phát triển thành các thể chế của một hệ thống chính trị liên bang là một tất yếu lịch sử.

3. Từ việc nghiên cứu quá trình hình thành, phát triển các thể chế chính trị của Liên minh châu Âu, có thể thấy ngoài những yếu tố lịch sử, chính trị, văn hóa, ... đặc thù của châu Âu thì tiến trình hội nhập của châu Âu cũng như những bước phát triển căn bản của các thể chế chính trị tương ứng của nó đã thể hiện được những cơ sở khoa học, thực tiễn cho một quá trình hội nhập khu vực nói chung. Những bước phát triển (mở rộng thẩm quyền) của các thể chế

chính trị siêu quốc gia gắn liền với việc rút bớt quyền lực của mỗi quốc gia thành viên tương ứng với từng lĩnh vực mà lợi ích của mỗi quốc gia có sự gắn bó, ảnh hưởng khác nhau là thực tiễn sinh động để mọi tiến trình hội nhập khu vực cần tham khảo.

Việt Nam là một nước thành viên của ASEAN và cũng đang cùng các nước thành viên khác có những bước đi hội nhập của riêng khu vực. Bài học từ tiến trình cải cách các thể chế chính trị của EU đã khẳng định ASEAN muốn đạt được những mục tiêu như đã đề ra trong các Hiến chương, Nghị quyết của mình thì điều cơ bản và tiên quyết là phải cải cách hệ thống các thể chế chính trị ASEAN theo hướng tăng cường hơn nữa quyền lực chính trị để ASEAN thực sự có được sức mạnh tổng hợp của một khối gắn kết. Đây không chỉ là tiền đề để ASEAN cải thiện tình hình chính trị, kinh tế, xã hội trong nội khối mà còn góp phần tạo cho ASEAN thế và lực mới để có thể giải quyết những vấn đề lớn hơn, quan trọng hơn, điển hình như vấn đề tranh chấp biển Đông giữa các nước và đặc biệt là với Trung Quốc.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tiếng Việt

1. Bùi Nhật Quang, *Thế chế của Liên minh Châu Âu*, Newsletter of the European Studies Programme, Số 1 – 5, năm 2002 – 2003.
2. Carlo Altomonte – Mario Nava, *Kinh tế và chính sách của EU mở rộng*, Nhà xuất bản chính trị quốc gia, 2004
3. Chu Đức Dũng, *Triển vọng liên kết kinh tế Châu Âu*, Tạp chí Những vấn đề kinh tế thế giới, số 12/2004
4. Đặng Minh Đức, *Những nhân tố tác động đến quá trình cải cách hệ thống thể chế chính trị ở Liên minh Châu Âu*, Tạp chí nghiên cứu Châu Âu, Số 4 năm 2005
5. Đinh Công Tuấn, *Tổng quan về Liên minh Châu Âu*, Tạp chí nghiên cứu Châu Âu. số 1/2001.
6. Đinh Công Tuấn, *Đồng euro và tác động của nó tới nền kinh tế thế giới và Việt Nam*, Nhà xuất bản khoa học xã hội, 2003
7. Đinh Văn Ân, Võ Trí Thành, *Thế chế - cải cách thể chế và phát triển: Lý luận và thực tiễn ở nước ngoài và Việt Nam*, Nhà xuất bản Thống kê, 2002
8. Jean Marc Favret, *Những vấn đề cơ bản về Liên minh châu Âu và pháp luật cộng đồng châu Âu*, Nhà xuất bản Văn hóa Thông tin, 2002.
9. Giáo trình Lý luận chung về Nhà nước và Pháp luật, Khoa Luật, Đại học khoa học xã hội và nhân văn quốc gia, 1993
10. Haminton, Madison, Jay, *Luận về Hiến pháp Hoa Kỳ*, Sài gòn, 1966.
11. Hoàng văn Ánh, *Vai trò của Toà án châu Âu trong quá trình hình thành Liên Bang châu Âu*, Tạp chí Nghiên cứu châu Âu, số 2 năm 2004.

12. Học viện chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, *Thế chế chính trị thế giới đương đại*, NXB chính trị Quốc gia, 2003
13. Lê Đình Chân, *Luật Hiến pháp và các định chế chính trị*, Đại học Sài Gòn, 1975
14. Nguyễn Độ, *Luật Hiến pháp*, Đại học Sài Gòn, 1975
15. Nguyễn Đăng Dung và Bùi Ngọc Sơn, *Thế chế chính trị*, Nhà xuất bản lý luận chính trị, 2004
16. Nguyễn Quang Thuần - Nguyễn An Hà, *Các nước Đông Âu gia nhập Liên minh Châu Âu và những tác động tới Việt Nam*, Nhà xuất bản Khoa học xã hội, 2005.
17. Nguyễn Quang Thuần – Bùi Ngọc Quang, *Giáo trình Quan hệ kinh tế quốc tế của Liên minh châu Âu*, Nhà xuất bản Đại học quốc gia thành phố Hồ Chí Minh, 2009.
18. Phan Đức Thọ, *Đánh giá chất “liên bang” của hệ thống các thể chế chính trị hiện hành Liên minh châu Âu theo lý thuyết liên bang*, Tạp chí nghiên cứu châu Âu, số 1 năm 2010.
19. Phan Đức Thọ, *Hiệp ước Hiến pháp và hiệp ước Lisbon – Thực chất và triển vọng*, Tạp chí nghiên cứu châu Âu, số 10 năm 2009.
20. Phan Đức Thọ, *Kinh nghiệm tổ chức và hoạt động của Nghị viện châu Âu*, Nhà in Quốc hội Việt nam, 2006.
21. Phan Đức Thọ, *Nghịch lý trong xu thế nhà nước hóa của các đảng chính trị phương Tây*, Nghiên cứu châu Âu, Số 1 năm 2006.
22. Phan Đức Thọ, *Những vấn đề cơ bản của Hiến pháp EU*, Tạp chí nghiên cứu châu Âu, số 1, năm 2005.
23. Phan Đức Thọ, *Triển vọng “liên bang” của EU và khả năng tác động đến Việt nam*, Nghiên cứu châu Âu, số đặc biệt 2005.
24. Phan Đức Thọ, *Vai trò của Pháp trong quá trình lãnh đạo Liên minh châu Âu*, Thông tin đối ngoại, Số 6 năm 2005.
25. Richard C. Schroeder, *Khái quát chính quyền Mỹ*, NXB CTQG, 1999.

26. Thái Vĩnh Thắng, Nguyễn Đăng Dung, Nguyễn Chu Dương, *Thế chế chính trị các nước châu Âu*, Nhà xuất bản chính trị quốc gia, 2008.
27. Từ điển bách khoa toàn thư Việt Nam
(<http://dictionary.bachkhoatoanthu.gov.vn/default.aspx?param=1D5AaWQ9NjI0NyZncm91cGlkPSZraW5kPSZrZXl3b3JkPXRoJWUxJWJiJTgzK2NoJWUxJWJhJWJm&page=1>)
28. Từ điển tiếng Việt, Nhà xuất bản Đà Nẵng, 2005
29. Viện nghiên cứu châu Âu, *Mở rộng EU và tác động tới Việt Nam*, Nhà xuất bản Khoa học xã hội, 2003.
30. Viện nghiên cứu và đào tạo quản lý, *Hành chính công và quản lý hiệu quả Chính phủ*, Nhà xuất bản lao động xã hội, 2005
31. Vũ Thành Nguyên, *Những trở ngại trên con đường tiến tới một Liên bang châu Âu thống nhất – So sánh với lịch sử hình thành nước Mỹ*, Tạp chí nghiên cứu châu Âu, số 3 năm 2006.

Tiếng Anh

32. Agenda 2000 – Volume I – *Communication: For a Stronger and Wider Union*, 1997.
33. Almond, *Coparative Political System*, Journal of Politics 391-409, 1956.
34. Andreas Føllesdal, Andrew Moravcsik, Jo Shaw Fredrik Langdal and Göran von Sydow, *Why Europe? Possibilities and Limits of European Integration*, 2006.
35. Ann Kitchel, *The Institutions and Sources of European Union Law*, 2000.
(http://europa.eu.int/eur-lex/en/about/abc_en.pdf)

36. Anthony Coughlan, *A critical analysis of the EU draft Constitution*, 2003.
37. Asbjorn Sonne Norgaard, *Rediscovering Reasonable Rationality in Institutional Analysis*, European Journal of Political Research, 1996.
38. BBC news, *EU constitution: Where member states stand*, 2005.
(<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/3954327.stm>)
39. Bertrand Badie and Pierre Binrbaum, *Sociology of the State*, Chicago University Press, 1983.
40. Charter of Fundermenatal Rights of the European Union (consolidated version), 2007.
41. Communication from the Commission to the European Council: The Period of Reflection and Plan D, 2006.
42. Consolidated Reader-Friendly Edition of The Treaty of Lisbon, 2008.
43. Declaration on the occasion of the fiftieth annivesary of the signautre of the Treaty of Rome (Berlin Declaration), 2007.
44. Egmont, CEPS, EPC, *The treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*, 2007.
45. EU constitution: Where member states stand.
(<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/3954327.stm>)
46. Eurobarometer, *Public Opinion in the European Union*, 2004.
47. Eurobarometer, *Young Europeans' concerns and expectations as to the development of the European Union*, 2005.
48. European Commission General Report 2001.
49. European Commission General Report 2002a.
50. European Commission General Report 2002b.
51. European Parliament, *Rules of Procedure*, 16th edition, 2004
([http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-
//EP//TEXT+RULES-
EP+20040720+TOC+DOC+XML+V0//EN&language=EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20040720+TOC+DOC+XML+V0//EN&language=EN))

52. European Parliament, *Rules of Procedure*, 7th parliamentary term, 2009.
53. Francis Snyder, *Modeling the EU Constitution*, Eurozine.com, 2004.
(<http://www.eurozine.com/articles/2004-02-19-snyder-en.html>)
54. Harry S. Truman, *Speech before a Joint Session of Congress*, 1947.
(http://avalon.law.yale.edu/20th_century/trudoc.asp)
55. Heidrun Abromeit, *Democracy in Europe: Legitimising Politics in the Non-State Polity*, Berghahn Books, 1998
56. House of Lords, *The Treaty of Lisbon: an impact assessment*, 2008
57. Jens – Peter Bonde, *The EU Constitution – The Reader Friendly Edition*, 2005.
58. Jens Peter Bonde, *From EU Constitution to Lisbon Treaty*, 2008
59. Jens Peter Bonde, *Mamma Mia on 25 years of fighting for openness in the EU*, 2004.
60. Jens Peter Bonde, *Transparency*, 2007.
61. Jo Shaw, *One or many constitutions? The constitutional future of the European Union in the 2000s from a legal perspective*, 2006.
62. Joe Noonan, *Life after Lisbon: Sovereignty & Justice*, 2008
(www.nlcc.ie)
63. John Law, *The European Reinvention of Confederalism*, 2007.
64. Jonh Fairhurst, *Constitutional and administrative law of the European Communities and the European Union*, 2009.
65. Klaus Heeger, *The Lisbon Treaty – A short introduction*, 2008.
66. Leaken Declaration on the Future of the European Union, 2002.
67. Luxembourg Compromise, 1966.
(http://www.ena.lu/luxembourg_compromise-020100255.html)
68. Máximo Miccinilli, *Six Answers to re-define the political future of the European Union*, 2006.

69. Messina Resolution, 1955.
(<http://www.ena.lu/>)
70. Michael Spencer, *Time for radical overhaul, not token reform*, Financial Time, 2005
(<http://www.openeurope.org.uk/mediaentre/article.aspx?newsid=899>)
71. Michiel Brand, *Affirming and Refining European Constitutionalism: Towards the Establishment of the First Constitution for the European Union*, 2004.
72. Neill Nugent, *The government and politics of the European Union*, Palgrave, 2003.
73. Patrick Basham and Marian L. Tupy, *Europe's New Constitution: Philadelphia It is Not*, Scripps Howard News Services, 4 March, 2003.
(http://www.cato.org/pub_display.php?pub_id=3019)
74. People's Movement, *"Summary guide to the Lisbon Treaty": A Critical Commentary*, 2008.
75. People's Movement, *A review of the provisions of the Treaty of Lisbon*, 2008.
76. Peter Hall, *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Cambridge: Polity Press, 1986
77. Presidency Conclusions, Cardiff Summit, 1998.
78. Presidency Conclusions, Leaken Summit, 2001.
79. Presidency Conclusions, Lisbon Summit, 2000.
80. Presidency Conclusions, Luxembourg Summit, 1997.
81. Presidency Conclusions, Madrid Summit, 1995.
82. Presidency Conclusions, Nice Summit, 2000.
83. Presidency Conclusions, Seville Summit, 2002.
84. Presidency Conclusions, Tampere Summit, 1999.

85. Resolution for the Conference of Head of Government in Paris, 1974.
86. Richard Laming, *The difference that federalism makes to Europe* (<http://www.federalunion.org.uk/europe/090112difference.shtml>)
87. Robert A. Jones, *The Politics and Economics of the European Union*, Edward Elgar Publishing Limited, 2001.
88. Robert Schuman, Declaration, 1950.
(http://avalon.law.yale.edu/20th_century/trudoc.asp)
89. Roland Flamini, *Analysis: What's in the new EU constitution*.
(<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2950276.stm>)
90. Simon Hix, *The political System of the European Union*, Palgrave, 1999.
91. Single European Act, 1986.
92. Stanley Henig, *The Uniting of Europe*, Routledge, 2002.
93. Statute of the Council of Europe, 1949.
94. Tanja A. Börzel, *What Can Federalism Teach Us About the European Union?* 2003.
95. TEC (consolidated version), 1997.
96. TEC (consolidated version), 2002.
97. The Federalist Papers.
(<http://thomas.loc.gov/home/histdox/fedpaper.txt>)
98. Treaty establishing a Constitution for Europe, 2004.
99. Treaty establishing The European Atomic Energy Community (Euratom), 1957.
100. Treaty establishing The European Coal and Steel Community (ECSC Treaty), 1951.
101. Treaty establishing The European Economic Community (EEC), 1957.

102. Treaty of Amsterdam amending The Treaty on European Union (ToA), 1997.
103. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community (Lisbon Treaty), 2007.
104. Treaty of Nice amending The Treaty on European Union (Nice Treaty), 2001.
105. Treaty on European Union (consolidated version), 1997.
106. Treaty on European Union (consolidated version), 2002.
107. Treaty on European Union (TEU hay Maastricht Treaty), 1992.
108. Treaty of Maastricht, 1992.
(<http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>)
109. Udo Di Fabio, *The European Constitutional Treaty: An analysis*, German Law Journal N^o8 (1 August 2004).
110. Vaughne Miller, *EU reform – a new treaty or an old constitution*, House of Common, 2007.
111. Weiler and Marlene Wind, *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge university press, 2003.
112. What the EU Constitution says
(<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2950276.stm>)

DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ

1. Phan Đức Thọ, Đánh giá chất “liên bang” của hệ thống các thể chế chính trị hiện hành Liên minh châu Âu theo lý thuyết liên bang, Tạp chí nghiên cứu châu Âu, số 1 năm 2010.
2. Phan Đức Thọ, Hiệp ước Hiến pháp và hiệp ước Lisbon – Thực chất và triển vọng, Tạp chí nghiên cứu châu Âu, số 10 năm 2009.
3. Một số giá trị văn hóa Âu-Mỹ nổi bật trong tư tưởng Hồ Chí Minh, Tạp chí nghiên cứu châu Âu, số 8 năm 2007.
4. Một vài nét về dân chủ hóa ở các nước Đông Âu, Tạp chí nghiên cứu châu Âu, số 6 năm 2006.
5. Phan Đức Thọ (đồng tác giả), Kinh nghiệm tổ chức và hoạt động của Nghị viện châu Âu, Nhà in Quốc hội Việt nam, 2006 (sách).
6. Phan Đức Thọ, Nghịch lý trong xu thế nhà nước hóa của các đảng chính trị phương Tây, Nghiên cứu châu Âu, Số 1 năm 2006.
7. Phan Đức Thọ (đồng tác giả), Một số kinh nghiệm huy động và phân bổ nguồn lực đầu tư cho KHCN ở các nước EU, Cục xuất bản, 2005 (sách).
8. Phan Đức Thọ, Vai trò của Pháp trong quá trình lãnh đạo Liên minh châu Âu, Thông tin đối ngoại, Số 6 năm 2005.
9. Phan Đức Thọ, Triển vọng “liên bang” của EU và khả năng tác động đến Việt nam, Nghiên cứu châu Âu, số đặc biệt năm 2005.
10. Phan Đức Thọ, Những vấn đề cơ bản của Hiến pháp EU, Tạp chí nghiên cứu châu Âu, số 1 năm 2005.
11. Phan Đức Thọ, Vai trò hoạch định chính sách của chính phủ trong quá trình công nghiệp hoá và hiện đại hoá của Hàn quốc. Những vấn đề kinh tế thế giới, Số 7 năm 2004.

12. Phan Đức Thọ, Chính sách an sinh xã hội của Việt nam và kinh nghiệm của một số nước thành viên ASEM, Hội thảo quốc tế “Asem: thành tựu và triển vọng”, Tạp chí nghiên cứu châu Âu, số 4 năm 2004.
13. Phan Đức Thọ, Bản chất và cơ chế hoạt động của Hệ thống chính trị Liên minh châu Âu, Tạp chí nghiên cứu châu Âu, số 5 năm 2003.
14. Phan Đức Thọ, Những đóng góp của lịch sử chính trị Anh quốc trong việc hình thành các định chế chính trị hiện đại, Tạp chí nghiên cứu châu Âu, số 5 năm 2002.
15. Phan Đức Thọ, Sự biến chất của các nguyên tắc lập hiến trong thực tiễn chính trị nước Mỹ, Tạp chí nghiên cứu châu Mỹ ngày nay, Số 9 năm 2002.
16. Phan Đức Thọ, Khuôn khổ pháp lý cho những cải cách hành chính ở các quốc gia Trung và Đông Âu, Tạp chí nghiên cứu châu Âu, số 2 năm 2001.