

# CẢI TỔ HỘI ĐỒNG BẢO AN LIÊN HỢP QUỐC: NHỮNG NỖ LỰC BẢO ĐẢM HÒA BÌNH VÀ AN NINH QUỐC TẾ

*Đinh Ngọc Vượng\**

## 1. Tuyên bố Thiên niên kỷ của Liên hợp quốc và vấn đề cải tổ Liên hợp quốc

Năm 2005 nhân loại kỷ niệm 60 năm thành lập Liên hợp quốc, một tổ chức quốc tế lớn nhất, hiện có 191 nước thành viên, được hình thành sau chiến tranh thế giới lần thứ hai. 60 năm qua Liên hợp quốc đã góp phần bảo đảm hòa bình và an ninh thế giới. Tuy nhiên thế giới hôm nay đã có nhiều đổi thay khác so với thế giới cách đây 60 năm. Nhân loại đang đứng trước những vấn đề cấp bách cần giải quyết. Nghị quyết của Đại Hội đồng Liên hợp quốc Số 55/2 về Tuyên bố Thiên niên kỷ của Liên hợp quốc được thông qua tại Phiên họp toàn thể thứ 8 ngày 8 tháng 9 năm 2002 đã khẳng định các nước thành viên Liên hợp quốc sẽ cố gắng bằng mọi cách để làm cho Liên hợp quốc trở thành một công cụ có hiệu quả hơn nhằm thực hiện tất cả các ưu tiên: cuộc chiến vì sự phát triển của tất cả các dân tộc trên thế giới; cuộc chiến chống đói nghèo, dốt nát và bệnh tật; cuộc chiến chống bất công; cuộc chiến chống bạo lực, khủng bố và tội phạm; và cuộc chiến chống tình trạng xuống cấp và hủy hoại ngôi nhà chung của chúng ta.

Tuyên bố Thiên niên kỷ của Liên hợp quốc cũng đặt vấn đề cải tổ Liên hợp quốc để Liên hợp quốc trở nên hiệu quả hơn trong việc duy trì hòa bình và an ninh bằng cách cung cấp cho Liên hợp quốc những nguồn lực và công cụ cần thiết để ngăn chặn xung đột, giải quyết tranh chấp một cách hòa bình, giữ gìn, củng cố hòa bình và tái thiết sau xung đột, cụ thể là:

• Khẳng định lại lập trường trung tâm của Đại Hội đồng là cơ quan đại diện, làm

chính sách và tranh luận chủ yếu của Liên hợp quốc, và tạo mọi điều kiện để Đại Hội đồng thực hiện vai trò của mình một cách có hiệu quả.

• Tăng cường nỗ lực chung nhằm thực hiện cuộc cải tổ toàn diện Hội đồng Bảo an ở tất cả các khía cạnh của nó.

• Tăng cường hơn nữa Hội đồng Kinh tế và Xã hội, trên cơ sở phát huy những thành quả thu được trong thời gian gần đây, nhằm giúp Hội đồng hoàn thành nhiệm vụ được Hiến chương giao phó.

• Tăng cường Tòa án Công lý Quốc tế, nhằm bảo đảm công lý và thực thi luật pháp trong các vấn đề quốc tế.

• Khuyến khích các cuộc tham khảo và phối hợp thường xuyên giữa các cơ quan chủ yếu của Liên hợp quốc nhằm thực hiện các chức năng của mình.

• Bảo đảm cung cấp cho Liên hợp quốc một cơ sở nguồn lực kịp thời và có thể dự báo trước mà Liên hợp quốc cần có để thực thi sứ mệnh của mình.

• Kêu gọi Ban Thư ký sử dụng tốt nhất những nguồn lực này, phù hợp với các thủ tục và quy chế rõ ràng đã được Đại Hội đồng chấp thuận, vì lợi ích của các Quốc gia thành viên, bằng cách thực hiện các tập quán quản lý tốt và công nghệ hiện có và bằng cách tập trung vào những nhiệm vụ phản ánh những ưu tiên đã được các Quốc gia thành viên nhất trí.

• Xúc tiến việc tuân thủ triệt để Công ước về sự an toàn của Tổ chức và nhân viên Liên hợp quốc.

• Bảo đảm sự gắn kết về chính sách và sự hợp tác tốt hơn giữa Liên hợp quốc, các cơ quan của Liên hợp quốc, các Tổ chức thuộc hệ thống Bretton Woods và Tổ chức Thương mại Thế giới cũng như các tổ chức đa

\* PGS.TS Luật học, Viện Nhà nước và Pháp luật

phương khác, nhằm mục đích thực hiện một phương pháp tiếp cận được phối hợp đầy đủ đối với các vấn đề về hoà bình và phát triển.

- Tăng cường sự hợp tác giữa Liên hợp quốc và Nghị viện các nước thông qua tổ chức thế giới của họ là Liên minh các nghị viện, trên các lĩnh vực như hoà bình và an ninh, phát triển kinh tế và xã hội, luật pháp quốc tế và nhân quyền, dân chủ và vấn đề giới.

- Tạo thêm cơ hội cho khu vực tư nhân, các tổ chức phi chính phủ và xã hội dân sự nói chung, để họ góp phần vào việc thực hiện các mục tiêu và chương trình của Liên hợp quốc.

Trong công cuộc cải tổ toàn diện Liên hợp quốc thì vấn đề cải tổ Hội đồng Bảo an đang được đặt ra như nhiệm vụ cấp bách cần phải hoàn tất trong năm 2005.

## 2. Cải tổ Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc

Hội đồng Bảo an là cơ quan quyền lực cao nhất của Liên hợp quốc với sứ mạng "bảo vệ hòa bình và duy trì an ninh giữa các quốc gia". Chương thứ 6 của Hiến chương Liên hợp quốc quy định vai trò của Hội đồng Bảo an là có thể điều tra về tất cả mọi tranh chấp giữa các quốc gia hội viên hay không phải là hội viên, hoặc tình hình có thể đưa đến tranh chấp xung đột và đưa ra phương hướng, biện pháp điều giải dưới hình thức những nghị quyết. Theo Chương thứ 7, Hội đồng Bảo an còn có thể áp dụng những biện pháp như cấm vận kinh tế và cả việc sử dụng lực lượng quân sự để duy trì hay tái lập hòa bình quốc tế.

Xuất phát từ hậu quả của Thế Chiến thứ Hai, theo quy định của Hiến chương Liên hợp quốc, Hội đồng Bảo an gồm 15 nước ủy viên trong đó 5 nước hội viên thường trực của Hội đồng Bảo an là 5 nước thắng trận, được coi là cường quốc quân sự lúc đó gồm Hoa Kỳ, Anh, Pháp, Nga và Trung Quốc. Trong suốt thời gian dài, từ năm 1945 đến 1971 Đài Loan vẫn tiếp tục là đại diện của nước Trung Quốc và nắm giữ ghế hội viên thường trực Hội đồng Bảo an cho đến năm 1972 mới được thay thế bởi Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa. Quyền hạn ưu tiên nhất của

các nước hội viên thường trực Hội đồng Bảo an là được sử dụng quyền phủ quyết, theo đó khi biểu quyết thông qua các quyết định (trừ các quyết định không quan trọng, mang tính tổ chức, thủ tục) đòi hỏi phải có đa số phiếu tán thành (9/15) trong đó không có phiếu chống của bất kỳ ủy viên thường trực nào.

Đấy chính là quyền phủ quyết của ủy viên thường trực Hội đồng Bảo an. Thực tiễn chứng minh rằng quyền phủ quyết của ủy viên thường trực Hội đồng Bảo an có ý nghĩa rất quan trọng đối với việc duy trì hòa bình và an ninh thế giới. Đã có không ít ý kiến cho rằng quyền phủ quyết của ủy viên thường trực Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc cần phải hủy bỏ vì nó vi phạm nguyên tắc bình đẳng giữa các quốc gia trong quan hệ quốc tế mà cụ thể là sự bất bình đẳng giữa các nước thành viên Liên hợp quốc. Tuy nhiên thực tiễn cho thấy, trong thế giới hai cực trước đây hay đa cực hiện nay thì quyền phủ quyết của ủy viên thường trực Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc đã góp phần tạo sự cân bằng giữa các cực và duy trì hòa bình và an ninh thế giới. Số liệu thống kê số lần các ủy viên thường trực bỏ phiếu phủ quyết tại Hội đồng Bảo an phản ánh tương quan lực lượng trên trường quốc tế trong mỗi giai đoạn phát triển của quan hệ quốc tế. Số lần sử dụng quyền phủ quyết của các hội viên như sau: Liên Xô/Nga 132, Hoa Kỳ 79, Anh 32, Pháp 18, Trung Quốc 5. Hầu hết những lần phủ quyết của Liên Xô là trong giai đoạn cuộc chiến tranh lạnh. Tính riêng từ năm 1984 đến nay thì số lần sử dụng quyền phủ quyết tại Hội đồng Bảo an là: Hoa Kỳ 42, Anh 10, Nga 4, Pháp 3, Trung Quốc 2<sup>1</sup>.

Ngày 23-5-2005 Tổng Thư ký Liên hợp quốc Kofi Annan đã phải vận động từng đối tác trong nỗ lực thuyết phục đạt đồng thuận về kế hoạch cải tổ Hội đồng Bảo an do ông đề nghị. Đức, Braxil, Nhật Bản, Ấn Độ ủng hộ cử viên 4 ghế thường trực Hội đồng Bảo an đã đụng phải sự phản đối của khoảng 20 nước - những nước họ ủng hộ mở rộng Hội

<sup>1</sup><http://www.mof.gov.vn/Default.aspx?tabid=82&ItemID=20302>

đồng nhưng không thêm ghế thường trực. Sau khi vận động hai phía của ông Kofi Annan, đại sứ Đức Gunter Pleuger nói rõ rằng, 4 nước nói trên đã soạn một dự thảo nghị quyết để đưa ra trước Đại hội đồng Liên hợp quốc vào giữa tháng 6 năm 2005 để tìm một đồng thuận, sau 12 năm thảo luận không kết quả. Đại sứ Pakistan, Nunir Akram phản đối dự thảo nghị quyết trên, loại trừ tất cả ý định bỏ phiếu và muốn đối thoại được tiếp tục. Ông Annan đã yêu cầu các nước thành viên xem xét lại cơ cấu Hội đồng Bảo an trong một kế hoạch cải tổ rộng rãi Liên hợp quốc trong kế hoạch do ông soạn thảo và đưa ra vào giữa tháng 9- 2005.

Qua nhiều phiên họp toàn thể Đại hội đồng Liên hợp quốc và các cuộc thảo luận rộng rãi ở các khối nước, đến nay, các nước thành viên vẫn chưa đạt được đồng thuận về những đề nghị của Tổng Thư ký Kofi Annan nhằm cải tổ Hội đồng Bảo an.

Cải tổ Hội đồng Bảo an và vấn đề thành viên thường trực của Hội đồng phản ánh quan niệm về thực trạng thế giới ngày nay đã có nhiều chuyển biến so với thời điểm Liên hợp quốc ra đời năm 1945. Tổng Thư ký Kofi Annan đề nghị tăng số quốc gia hội viên lên thành 24, với 2 phương án mà ông không thiên về dự án nào:

*Phương án 1:* Tăng thêm 6 thành viên thường trực không có quyền phủ quyết: châu Á 2, châu Phi 2, châu Âu 1 và châu Mỹ 1, cộng thêm 3 thành viên không thường trực với nhiệm kỳ 2 năm.

*Phương án 2:* Thêm 8 thành viên mới với nhiệm kỳ 4 năm. Mỗi khu vực: châu Phi, châu Á, châu Âu và Mỹ có 2 đại diện. Ngoài ra, còn có một thành viên không thường trực nhiệm kỳ 2 năm.

Vào thời điểm năm 2005 thành phần Hội đồng Bảo an như sau:

Nước	Thời điểm kết thúc nhiệm kỳ
Angiêry	31/12/2005
Acgentina	31/12/2006
Benin	31/12/2005

Brazil	31/12/2005
Hy Lạp	31/12/2006
Đan Mạch	31/12/2006
Trung Quốc	UV thường trực
Cộng hòa Thống nhất Tanzania	31/12/2006
Liên bang Nga	UV thường trực
Rumany	31/12/2005
Vương quốc Anh	UV thường trực
Hoa Kỳ	UV viên thường trực
Philippin	31/12/ 2005
Cộng hòa Pháp	UV thường trực
Nhật Bản	31/12 /2006

Việc phác thảo kế hoạch cải tổ Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc có lẽ không gặp phần ứng nào từ phía các nước thành viên Liên hợp quốc cũng như các nước ủy viên thường trực và không thường trực của Hội đồng Bảo an. Tuy nhiên khi đi vào các phương án thực hiện cụ thể đã xuất hiện nhiều xung đột, mâu thuẫn khó có thể vượt qua được.

Đến nay vẫn chưa có dấu hiệu nào cho thấy các phiên họp toàn thể cũng như các cuộc thảo luận giữa các khối nước trong Đại Hội đồng Liên hợp quốc có thể loại bỏ được những bất đồng sâu sắc giữa các liên minh có lập trường mâu thuẫn nhau về cải tổ Hội đồng Bảo an. Theo chúng tôi, rất khó có thể tin tưởng việc cải tổ Hội đồng Bảo an có thể hoàn tất vào tháng 9 năm 2005 theo như dự kiến.

Hầu hết các nước thành viên Liên hợp quốc đều nhận thức rằng Hội đồng Bảo an không hề mang tính đại diện. 5 trong số 15 ghế của hội đồng này là các ủy viên thường trực có quyền phủ quyết, trong khi 186 quốc gia còn lại chỉ được luân phiên ngồi vào 10 ghế còn lại và không hề có quyền phủ quyết. Nhật Bản và Đức là hai nước đóng góp cho ngân sách Liên hợp quốc thứ hai và thứ ba sau Hoa Kỳ tin rằng họ có đủ điều kiện ngồi vào chiếc ghế thường trực Hội đồng Bảo an. Ấn Độ, quốc gia đông dân thứ hai trên thế giới và Brazil, quốc gia lớn nhất khu vực Mỹ La tinh cũng đều cho rằng họ xứng đáng để nắm ghế thường trực Hội đồng Bảo an. Ai Cập, Nigeria và Nam Phi thì cho rằng châu

Phi xứng đáng có được 2 ghế thường trực. Tuy nhiên, tất cả những nước đang khao khát chiếc ghế ấy đều gặp phải sự phản đối từ nước khác. Pakistan phản đối Ấn Độ, Mexico thì phản đối Brazil... và đó là nguyên nhân khiến bao nhiêu năm tranh cãi về vấn đề cải tổ cơ chế thành viên của Hội đồng Bảo an đều không đi tới kết quả gì. Anh, Pháp, Nga ủng hộ cả 4 nước Nhật Bản, Đức, Brazil, Ấn Độ. Nhưng Trung Quốc cùng với Hàn Quốc và Cộng hòa Dân chủ nhân dân Triều Tiên đều không muốn Nhật Bản ở vị trí này vì sợ rằng Nhật kết hợp chặt chẽ với Hoa Kỳ để khống chế vùng Đông Á. Riêng Italia bất mãn nếu thấy mình là một trong những nước lớn duy nhất tại Âu Châu không là hội viên thường trực, nên không ủng hộ Đức. Pakistan chống việc Ấn Độ giữ một vai trò quan trọng ở vùng Nam Á. Mexico, Argentina và đa số những nước nói tiếng Tây Ban Nha ở Nam Mỹ không tán thành Brazil là nước nói tiếng Bồ Đào Nha. Hoa Kỳ ủng hộ Nhật Bản nhưng nghi ngờ Đức khi quốc gia này phản đối cuộc chiến của Mỹ tại Iraq. Các nước ủng hộ Nhật Bản trở thành ủy viên thường trực Hội đồng Bảo an nhưng đều tỏ ý lo ngại rằng Điều 9 Hiến pháp Nhật Bản là điều cản trở việc này. Điều đó có nghĩa là, nếu muốn trở thành ủy viên thường trực Hội đồng Bảo an thì Nhật Bản phải sửa Hiến pháp. Thủ tướng Nhật Bản Kozumy cho rằng ở đây không có vấn đề gì cả, Nhật Bản vẫn có thể trở thành ủy viên thường trực Hội đồng Bảo an cho dù Hiến pháp Nhật Bản có điểm khác so với hiến pháp các nước ủy viên thường trực Hội đồng Bảo an<sup>2</sup>.

Liên minh bốn nước Nhật Bản, Đức, Brazil, Ấn Độ (gọi tắt là G4) đã đưa ra Dự thảo nghị quyết của Đại hội đồng Liên hợp quốc về cải tổ Hội đồng Bảo an. Theo dự thảo này, các ủy viên thường trực mới sẽ không có ngay quyền phủ quyết mà phải đợi 15 năm sau ngày nghị quyết có hiệu lực, việc này mới được Đại hội đồng Liên hợp quốc xem xét. G4 cũng đề nghị Liên hợp quốc

thực hiện ba bước đi (tháng sáu, thông qua phương án cải tổ; tháng bảy xác định ứng viên Hội đồng Bảo an và định thời gian bầu cử, cuối cùng là sửa đổi Hiến chương). Về phương án cải tổ, G4 đề nghị tăng thêm một ghế không thường trực cho khối Đông Âu. Còn về sửa đổi Hiến chương, G4 đề nghị bỏ "điều khoản kẻ thù cũ", ám chỉ những nước thuộc trục phát xít cũ là Đức, Ý, Nhật. Hoa Kỳ ủng hộ Nhật Bản nhưng không ủng hộ Đức. Trong kiến nghị của mình, các nước G4 cũng đề nghị xem xét để hai nước châu Phi trở thành ủy viên thường trực Hội đồng Bảo an: Ai Cập và Nigênia đồng thời mở rộng thành phần các ủy viên không thường trực.

Đây là một nhân nhượng của G4 nhằm nhanh chóng trở thành ủy viên thường trực Hội đồng Bảo an, nhất là sau khi Trung Quốc cho biết sẽ chống tới cùng việc Nhật tham gia Hội đồng Bảo an. Theo Trung Quốc, Hội đồng Bảo an cần được mở rộng thêm với các thành viên mới là các nước đang phát triển. Các nước G4 cũng đưa ra kiến nghị về trình tự bầu các ủy viên Hội đồng Bảo an: chỉ bầu tại Đại Hội đồng theo nguyên tắc bỏ phiếu kín.

Italia, Pakistan, Hàn Quốc đề nghị không tăng số ủy viên thường trực mà tăng số ủy viên không thường trực được phân đều cho các khu vực trên thế giới.

Trong cải tổ Hội đồng Bảo an, gần như chắc chắn sẽ có 2 nước của Liên minh châu Phi trở thành thành viên mới của Hội đồng Bảo an. Tuy nhiên, 2 thành viên này có quyền phủ quyết hay không hiện vẫn còn là vấn đề gây nhiều tranh cãi. Bên cạnh 2 ghế thường trực, Liên minh châu Phi gồm 53 quốc gia cũng đang yêu cầu dành cho họ thêm 5 ghế thành viên không thường trực tại Hội đồng Bảo an để cả 5 khu vực của châu Phi đều có đại diện tại cơ quan đầy quyền lực này.

Chúng tôi cho rằng cải cách Hội đồng Bảo an chỉ là một phần trong tiến trình cải cách toàn bộ Liên hợp quốc, trong đó các biện pháp khôi phục quyền lực của Đại Hội đồng và làm cho Hội đồng Kinh tế - Xã hội của Liên hợp quốc (ECOSOC) trở nên hiệu quả hơn là không thể thiếu được. Việt Nam

<sup>2</sup> <http://www.inopressa.ru>

đã và sẽ tiếp tục ủng hộ các nỗ lực làm cho Hội đồng Bảo an có tính đại diện cao hơn, dân chủ hơn, hiệu quả hơn và minh bạch hơn. Hoạt động cải tổ thực sự Hội đồng Bảo an chỉ được coi là hoàn thành khi nào quá trình cải tổ đạt tới việc tăng cả số lượng thành viên Hội đồng Bảo an và cải thiện được các phương pháp làm việc của Hội đồng Bảo an. Việc sử dụng quyền phủ quyết của Hội đồng Bảo an nên được giới hạn. Cải tổ Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc phải toàn diện, phải được thực hiện trong khuôn khổ tăng cường quyền lực của Đại Hội đồng, dựa trên sự minh bạch và các nguyên tắc dân chủ và được tiến hành phù hợp với mục đích thực sự của nó. Với những bất đồng gay gắt hiện nay giữa các nước ủy viên thường trực Hội đồng Bảo an về kết nạp các nước khác vào ghế ủy viên thường trực nhất là trong việc để các nước ủy viên thường trực mới có quyền phủ quyết thì việc mở rộng Hội đồng Bảo an chỉ có thể tiến hành dễ dàng với các nước sẽ trở thành ủy viên không thường trực. Điều khó khăn nhất là các nước ủy viên thường

trực hiện nay không muốn chia sẻ quyền phủ quyết cho các nước khác. Tuy nhiên nếu tăng thêm số lượng ủy viên thường trực nhưng lại không cho các nước này có quyền phủ quyết thì quyền bình đẳng giữa các nước ủy viên thường trực sẽ bị vi phạm. Phương án của G4 về việc các ủy viên thường trực mới sẽ không có ngay quyền phủ quyết mà phải đợi 15 năm sau ngày nghị quyết có hiệu lực có lẽ là phương án tối ưu, dung hòa giữa các nước ủy viên thường trực cũ và mới của Hội đồng Bảo an. Việc mở rộng thành phần Hội đồng Bảo an chỉ có thể được thực hiện nếu tính tới phương án của G4. Các phương án khác, theo chúng tôi, chỉ có thể được chấp nhận nếu Đại Hội đồng thông qua nghị quyết về phương pháp mở rộng Hội đồng Bảo an: Bỏ phiếu kín tại Đại Hội đồng mà không cần đến quyết định của Hội đồng Bảo an. Vấn đề quyền phủ quyết của các ủy viên thường trực cũ và mới của Hội đồng Bảo an cũng nên xác định rõ trong một nghị quyết như vậy của Đại Hội đồng Liên hợp quốc.

*(Tiếp theo trang 8 – Thiết chế ...)*

sự đầy đủ và thống nhất chứ không phải quy định tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

- Điều 105 Hiến pháp quy định cho Chủ tịch nước quyền tham dự các phiên họp của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và khi xét thấy cần thiết thì có quyền tham dự các phiên họp của Chính phủ. Đối với các phiên họp của Ủy ban Thường vụ Quốc hội thì Chủ tịch nước tham dự để nắm bắt và có ý kiến về các vấn đề có liên quan (nhất là khi Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định những vấn đề quan trọng được Quốc hội giao hay khi thông qua các nghị quyết, pháp lệnh). Điều này là phù hợp và cần thiết, thể hiện sự gắn bó giữa Chủ tịch nước với Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội. Riêng đối với phiên họp của Chính phủ mà Chủ tịch nước chỉ “tham dự” e rằng không thích hợp lắm. Trong cơ chế quyền lực Nhà nước nói chung,

nguyên thủ quốc gia, thực tế cũng như hình thức, đều được coi là người đứng đầu hành pháp. Điều đó thể hiện ở quyền của nguyên thủ quốc gia bổ nhiệm Thủ tướng, quyết định chấp nhận hoặc giải tán Chính phủ. Bình thường, mọi việc của Chính phủ đều do Thủ tướng điều hành, nhưng khi có vấn đề phát sinh cần có sự hiện diện của nguyên thủ quốc gia thì nguyên thủ quốc gia sẽ nắm quyền điều hành đối với Chính phủ. Đối với Chính phủ nước ta, mặc dù có những nét đặc thù, nhưng cơ bản vẫn mang những đặc điểm chung đó thể hiện qua việc Chủ tịch nước giới thiệu Thủ tướng để Quốc hội bầu, căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội, bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ... Vậy, cần thể hiện nội dung này theo hướng: Chủ tịch nước chỉ tham dự phiên họp của Chính phủ trong các trường hợp thật cần thiết và khi đó Chủ tịch nước sẽ là người chủ tọa phiên họp.