

NHỮNG VẤN ĐỀ CƠ BẢN CỦA HIẾN PHÁP EU

Ths. PHAN ĐỨC THỌ – NGUYỄN THU HÀ
Viện Nghiên cứu Châu Âu

Bản Hiến pháp của Liên minh Châu Âu thông qua sơ bộ ngày 18/6/2004 và được ký chính thức bởi những người đứng đầu các quốc gia thành viên vào ngày 29/10/2004 tại Capital Hill, Rome, Italy. Nhận định về điều này, Thủ tướng Pháp Jean-Pierre Raffarin đã tuyên bố tại Le Metro ngày 7/10/2004: “Lần đầu tiên, châu Âu đã cùng chia sẻ một bản Hiến pháp. Hiệp ước này là con đường một chiều không có quay trở lại. Châu Âu đang theo đuổi một dự án không thể đảo ngược, không thể bãi bỏ một khi nó đã được thông qua. Đây thực sự là một kỷ nguyên mới cho châu Âu, một địa lý mới, một lịch sử mới”.

Bản Hiến pháp mới của EU thực sự đồ sộ, có phạm vi ảnh hưởng hết sức rộng lớn và chứa đựng rất nhiều tham vọng của những nhà lãnh đạo các quốc gia thành viên. Tuy nhiên, liệu nó có thể thuyết phục được 450 triệu người dân đồng lòng nhất trí hay không còn phụ thuộc vào rất nhiều yếu tố mà trước hết là nhận thức của người dân châu Âu về cái được và cái mất của họ, của quốc gia họ khi quyết định chấp nhận bản Hiến pháp chung.

Cấu trúc của bản Hiến pháp

Bản hiệp ước thành lập Hiến pháp Châu Âu có 488 điều và được chia thành 4 phần. Nếu kể thêm các Nghị định thư và Tuyên bố thì nó dài khoảng 800 trang.

Phần một của bản Hiến pháp với 60 điều là phần cốt lõi. Nó tuyên bố những nguyên tắc chung nhất của Liên minh, đề ra những giá trị và mục đích, lập ra những thiết chế cùng với việc phân định thẩm quyền tương ứng giữa một bên là EU và một bên là các quốc gia thành viên. Các điều khoản ở phần này tương đối ngắn gọn, cơ bản toát lên ý nghĩa, vai trò của một bản Hiến pháp quốc gia.

Phần hai gồm 54 điều chính là Tuyên ngôn về những quyền cơ bản của con người. Đây cũng là lần đầu tiên Toà án Châu Âu được trao quyền quyết định các vấn đề liên quan đến quyền con người trong tất cả các lĩnh vực của luật pháp EU. Các điều khoản ở phần 2 quan trọng ở chỗ nó có thể tạo ra những quyền mới hoặc lấy bớt đi những quyền cũ, nó cũng có thể loại bỏ, thay thế những quy định trong Hiến pháp của các quốc gia thành viên trong

trường hợp có liên quan đến các quyền được quy định trong Tuyên ngôn. Ví dụ, quyền tôn trọng “phẩm giá con người”, hoặc quyền được có một “chế độ quản lý tốt”... Ngoài ra lý thuyết về quyền lực tối cao của Toà án Châu Âu sẽ cho phép quy định về quyền cơ bản của EU thay thế các điều khoản của pháp luật quốc gia trong những lĩnh vực nhạy cảm của chính sách xã hội. Nói chung, việc quy định thêm các điều khoản về quyền con người với đầy đủ hiệu lực pháp lý đã cho thấy Hiến pháp EU mang dáng vẻ của một bản Hiến pháp Liên bang.

Phần ba gồm 322 điều là phần có số lượng các điều khoản lớn nhất của bản Hiến pháp. Nó thiết lập những chính sách cụ thể và chức năng của EU mới: Tự do luân chuyển hàng hoá, dịch vụ, vốn và lao động; Chính sách kinh tế và tiền tệ; Chính sách ngoại giao và an ninh; Chính sách về tội phạm và tư pháp; Chính sách xã hội; Hoạt động tài chính của EU... Rất nhiều những nội dung trong này thực chất là sự “hiến pháp hoá” những đạo luật của EU đang có hiệu lực. Những nội dung khác còn lại là thẩm quyền mới mà bản Hiến pháp trao cho EU. Đặc biệt, Toà án Châu Âu chính thức có thẩm quyền giải thích các điều khoản của Hiến pháp nếu bản Hiến pháp được thông qua. Đây chính là điểm khác biệt có ý nghĩa cơ bản so với những điều khoản của các hiệp ước của EU trước đây.

Phần 4 gồm 12 điều đưa ra những vấn đề chung về việc thông qua và sửa đổi bản Hiến pháp, việc chấp nhận thành viên mới và cho phép một thành viên rời khỏi Liên minh. Nội dung trọng tâm của phần này là chuyển giao cho EU mới toàn bộ thẩm quyền, trách nhiệm và tài sản của Liên minh đang tồn tại. Nó gắn liền với hơn 100 ngàn trang văn kiện có liên quan từ EU cũ và từ các sự vụ của Toà án Châu Âu được sử dụng như là nguồn để giải thích cho bản Hiến pháp.

Cuối cùng 36 Nghị định thư và Hiệp ước về những nội dung đặc biệt có liên quan tới bản Hiệp ước thiết lập Hiến pháp cũng trở thành một bộ phận của Hiến pháp EU, được coi là những văn bản bổ sung hợp pháp. 48 Tuyên bố khác, tuy không ràng buộc với bản Hiến pháp về mặt pháp lý, nhưng cũng là sự thể hiện mối quan tâm chính trị của các quốc gia đã thông qua chúng.

Thiết lập những biểu tượng và mô hình của một quốc gia thống nhất có cấu trúc Liên bang

Bản Hiến pháp đã thiết lập đầy đủ những yếu tố tượng trưng nhất của một quốc gia thống nhất: (điều I-8): Lá cờ của Liên minh sẽ là một vòng tròn gồm 12 ngôi sao vàng trên nền màu xanh nước biển; Quốc ca của Liên minh sẽ là bản “Ode to Joy” từ bản giao hưởng số 9 của Ludwig van Beethoven; Khẩu hiệu của Liên minh

sẽ là “United in Diversity” (thống nhất trong sự đa dạng); Đồng tiền chính thức của Liên minh sẽ là đồng Euro; Ngày quốc khánh sẽ là 9/5 trên khắp châu Âu.

Bên cạnh những biểu tượng, bản Hiến pháp còn thiết lập hai thiết chế pháp lý tiêu biểu đại diện cho một quốc gia thống nhất đó là Chủ tịch và Ngoại trưởng của Liên minh. Điều I-22 quy định: Hội đồng các nguyên thủ quốc gia thành viên sẽ bầu ra một Chủ tịch Hội đồng có nhiệm kỳ 5 năm, chủ trì các cuộc họp hàng quý. Cương vị Chủ tịch luân phiên 6 tháng hiện tại sẽ bị loại bỏ. Chủ tịch Hội đồng Châu Âu sẽ trở thành cương vị lãnh đạo cao nhất của EU, đại diện cho các thiết chế chính trị của EU và là người phát ngôn chính đối với thế giới.

Điều I-28 quy định Ngoại trưởng EU sẽ được Hội đồng Châu Âu bầu với đa số phiếu và được Chủ tịch Ủy ban Châu Âu nhất trí. Ngoại trưởng EU sẽ điều khiển chính sách đối ngoại và an ninh chung, là Chủ tịch của Hội đồng các Bộ trưởng Ngoại giao, quản lý toàn bộ hoạt động ngoại giao của EU và làm việc như là Phó Chủ tịch của Ủy ban Châu Âu. Trong quan hệ đối ngoại, Ngoại trưởng EU sẽ là đại diện của chính sách đối ngoại của quốc gia EU mới. Và vì Ngoại trưởng EU sẽ được bổ nhiệm bởi đa số phiếu nên sẽ có khả năng một số quốc gia thành viên sẽ được đại diện trên trường quốc tế bởi một người mà chính họ không chấp nhận.

Một Liên minh EU mới với quyền lực đầy đủ của một Liên bang

Liên minh Châu Âu cho đến nay vẫn thực hiện chức năng của mình với hai dạng thẩm quyền: Một là thẩm quyền siêu quốc gia (cao hơn các quốc gia thành viên) và những lĩnh vực thuộc thẩm quyền này được gọi là Cột trụ Cộng đồng (Community Pillar); Hai là thẩm quyền liên chính phủ (thẩm quyền ngang với các quốc gia thành viên) và những lĩnh vực thuộc thẩm quyền này bao gồm Cột trụ về Chính sách ngoại giao, an ninh hoặc Cột trụ về cư trú và tư pháp. Tuy nhiên, bản Hiến pháp mới làm thay đổi căn bản cơ cấu thẩm quyền này với một loạt các quy định ở nhiều khía cạnh khác nhau.

Trước hết bản Hiến pháp mở rộng một loạt các lĩnh vực mà EU có thẩm quyền siêu quốc gia. Điều I-1 nêu: “Bản Hiến pháp này thiết lập một Liên minh Châu Âu, trong đó các quốc gia thành viên giao lại thẩm quyền để cùng giành được những mục đích chung” và những mục đích này được ghi nhận cụ thể hơn ở điều I-3 với phạm vi rất rộng rãi, bao gồm từ việc đề cao những giá trị của EU như một thị trường đơn nhất dựa trên cơ sở cạnh tranh tự do, thiết lập một khu vực tự do, an ninh, bình đẳng không có biên giới nội bộ, phát triển bền vững, tăng trưởng kinh tế, không có thất nghiệp, giá cả ổn định, công bằng xã hội và nêu cao những giá trị và lợi ích của EU đối diện với một thế giới rộng lớn

hơn. Với những mục tiêu trừu tượng như vậy cộng với quyền được giải thích các điều khoản Hiến pháp của Tòa án Châu Âu (điều I-29) thẩm quyền của EU có thể mở rộng ở mức độ không lường trước được.

Đi liền với việc mở rộng phạm vi quyền lực của Liên minh là việc khẳng định tính tối cao của thẩm quyền Liên minh trong các lĩnh vực đó. Điều I-6 quy định: “Hiến pháp và luật pháp được thông qua bởi các thiết chế của Liên minh nhằm thực hiện những quyền lực mà nó được giao sẽ có giá trị pháp lý cao hơn so với luật pháp của các quốc gia thành viên”, tức là chúng sẽ có giá trị pháp lý cao hơn so với Hiến pháp của mỗi quốc gia thành viên. Điều này chưa bao giờ được tuyên bố trong bất kỳ Hiệp ước nào của Liên minh trước đây. Đây là một bước phát triển về “chất”, đánh dấu bước ngoặt quan trọng về địa vị pháp lý của EU trong mối tương quan quyền lực với các quốc gia thành viên. Cơ sở cho việc quy định tính pháp lý tối cao của Luật pháp EU là thực tiễn xét xử của Tòa án Châu Âu trong mấy chục năm qua giải quyết những vấn đề thuộc lĩnh vực kinh tế, và Luật pháp của EU đã được chấp nhận là cao hơn so với luật pháp quốc gia trong trường hợp có xung đột pháp luật. Và bản Hiến pháp mới đã mở rộng tính pháp lý tối cao từ lĩnh vực kinh tế sang các lĩnh vực phi kinh tế khác.

Ngoài những quy định rõ ràng về quyền lực độc quyền của Liên minh trong

những lĩnh vực nhất định, bản Hiến pháp còn đưa ra một loạt cơ chế hết sức linh hoạt để Liên minh có thể (một cách không chính thức, nhưng thực tế) mở rộng ưu thế về thẩm quyền của mình.

Điều I-13, khoản 2 quy định: “Liên minh sẽ có độc quyền ký kết các hiệp ước quốc tế nếu điều đó được ghi nhận ở trong một đạo luật lập pháp của Liên minh hoặc *điều đó là cần thiết* để Liên minh có thể thực hiện quyền lực đối nội của mình, hoặc thậm chí việc ký kết đó có thể tác động đến các quy định chung hoặc làm thay đổi phạm vi của chúng” (điều I-13, khoản 2). Như vậy, với sự trừu tượng của thuật ngữ “cần thiết”, thẩm quyền của EU có thể được giải thích rộng rãi bao trùm lên nhiều vấn đề khác như ký kết hiệp ước tội phạm quốc tế, hiệp ước về dẫn độ và tị nạn hay chính sách đối ngoại và an ninh chung.

Hoặc bản Hiến pháp (điều I-12, khoản 3) giao cho EU quyền phối hợp với các chính sách kinh tế và tuyển dụng của quốc gia thành viên nhằm kiểm soát chính sách đối ngoại và an ninh chung bao trùm toàn bộ lĩnh vực chính sách đối ngoại như “cải tiến khuôn khổ của một chính sách quốc phòng chung” (điều I-41) và “để thực hiện những hoạt động hỗ trợ, hợp tác hoặc bổ sung” ở cấp liên minh đối diện với các quốc gia thành viên trong các vấn đề liên quan tới nền công nghiệp, bảo vệ sức khỏe, giáo dục, đào tạo nghề, thanh niên, thể thao, văn hoá và bảo vệ dân sự. (điều I-17)

Đối với những lĩnh vực không thuộc độc quyền của Liên minh mà có sự chia sẻ thẩm quyền với các quốc gia thành viên, bản Hiến pháp cũng dự liệu một cơ chế phân chia quyền lực ngả hẳn về phía Liên minh. Cơ chế này được thực hiện bằng 3 quy định:

- Điều I-12 đưa ra: “Các quốc gia thành viên có thể thực hiện quyền lực của mình trong phạm vi mà Liên minh không thực hiện hoặc quyết định dừng thực hiện thẩm quyền của mình”;

- Điều I-14 chỉ ra các lĩnh vực chia sẻ quyền lực bao gồm: thị trường nội địa, các yếu tố của chính sách xã hội, kinh tế và cố kết xã hội, môi trường, vận tải, năng lượng, quyền tự do, an ninh và tư pháp, các khía cạnh của y tế cộng đồng...;

- Và cuối cùng, điều I-29 chốt lại sự phân chia quyền lực này là: những xung đột về luật pháp giữa quyền lực của EU và quyền lực của quốc gia thành viên sẽ được phán xét bởi Toà án Châu Âu - một thiết chế của Liên minh.

Như vậy, không cần chờ thực tiễn xảy ra cũng đã có thể biết ưu thế sẽ thuộc về ai. Sau một loạt những quy định với sức ép lớn, bản Hiến pháp cũng có điều khoản để xoa dịu những người đang quan tâm và đấu tranh cho vấn đề dân chủ và chủ quyền quốc gia, điều I-11(2): “Những thẩm quyền không chuyển giao cho Liên minh theo quy định của bản Hiến pháp sẽ

thuộc về quốc gia thành viên”. Quy định này tương tự như Tu Chính án thứ 10 của Hiến pháp Mỹ thông qua năm 1791, theo đó “quyền lực nếu không được uỷ quyền cho Hợp chủng quốc theo quy định của Hiến pháp, hoặc không bị Hiến pháp cấm đối với các bang, sẽ tương ứng thuộc về các bang hoặc dân chúng”. Tuy nhiên Tu Chính án thứ 10 theo thời gian đã không thể ngăn cản được Mỹ trở thành một quốc gia liên bang có quyền lực tập trung hoá cao độ và những bang lớn ngày xưa như New York, Virginia hay Kansas ngày nay đã phụ thuộc rõ ràng vào chính quyền Liên bang ở Washington. Như vậy điều khoản tương tự trong Hiến pháp mới của EU cũng có thể đưa ra một sự không bảo đảm tương tự như Hiến pháp Mỹ.

Vấn đề bỏ phiếu và sự đại diện của quốc gia thành viên ở Liên minh

Bản Hiến pháp EU có một điều khoản quan trọng (điều I-25) quy định chuyển sang áp dụng một hệ thống bỏ phiếu dựa trên quy mô dân số trong quá trình xây dựng luật pháp của Liên minh. Bản hiến pháp xoá bỏ hệ thống bỏ phiếu đã được thống nhất trong Hiệp ước Nice và theo quy định mới, luật pháp của EU trong tương lai sẽ được thông qua bởi một hệ thống “double majority”, 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. Như vậy chỉ cần 15 thành viên và có đủ tiêu chuẩn 65% dân số sẽ có thể chiến thắng 10 thành viên còn lại. Và ngược lại, số lượng thành viên tối thiểu đủ để phủ quyết ít nhất phải là 11 đã trở thành một tiêu chuẩn khó khăn hơn trước rất nhiều. Việc chuyển đổi sang hệ thống bỏ phiếu cơ bản dựa vào dân số làm cho các quốc gia lớn với dân số đông dễ dàng điều khiển Liên minh theo ý tưởng của họ. Nó cũng tương ứng làm giảm sức nặng lá phiếu của các thành viên nhỏ và trung bình. Và nếu điều này làm cho Luật pháp của EU trở nên dễ dàng thông qua hơn thì đồng thời cũng có nghĩa là sẽ có nhiều luật pháp hơn, người dân châu Âu sẽ phải chịu nhiều sự ràng buộc hơn.

Một vấn đề khác đáng lưu ý là có thể một phần ba các quốc gia thành viên tới sẽ không có đại diện. Điều I-26 của bản Hiến pháp quy định một phần ba số lượng các quốc gia sẽ không có người đại diện trong vòng 5 năm kể từ khi bản Hiến pháp có hiệu lực. 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 những đạo luật này các quốc gia và công dân của họ vẫn phải tuân thủ.

Vấn đề về chính sách đối ngoại và an ninh chung

Bản Hiến pháp đã đề ra một chính sách đối ngoại và quân sự thống nhất cho quốc gia EU mới. Điều I-40 nêu rằng: “Trước

khi tiến hành bất kỳ hoạt động nào trên trường quốc tế, mỗi quốc gia thành viên cần phải “tham vấn những bên khác trong Hội đồng Châu Âu”. Như vậy, các thành viên EU đã bị hạn chế có tính hiến định đối với việc thực hiện một chính sách ngoại giao độc lập. Bản Hiến pháp còn nêu rằng, thẩm quyền của Liên minh trong những vấn đề của chính sách ngoại giao và an ninh chung “có thể bao trùm toàn bộ các hoạt động của chính sách đối ngoại và mọi vấn đề liên quan tới an ninh của Liên minh, bao gồm việc hoàn thiện khuôn khổ của chính sách quốc phòng chung” (điều I-16). Điều này như một nghĩa vụ hiến định buộc các quốc gia thành viên phải có những sự ủng hộ tích cực và không thể đảo ngược cho chính sách đối ngoại và an ninh chung của Liên minh với một tinh thần trung thành, đoàn kết và sẽ tuân thủ các hoạt động của Liên minh trong lĩnh vực này.

Điều I-43 (3) của bản Hiến pháp đòi hỏi các quốc gia thành viên, bao gồm cả những quốc gia trung lập về quân sự phải “chuẩn bị sẵn sàng năng lực dân sự và quân sự cho việc thực hiện chính sách quốc phòng và an ninh chung” và “thực hiện việc nâng cấp khả năng quân sự của mình”. Như vậy, hệ quả trực tiếp là bản Hiến pháp đã đưa đến sự kết thúc tình trạng *trung lập quân sự* của các quốc gia như Ailen, Đan Mạch, Thụy Điển, Áo bằng cách thay thế điều khoản của Hiệp ước Nice: “Có thể dẫn tới một nền quốc

phòng chung nếu Hội đồng Châu Âu quyết định” bằng điều quy định của Hiến pháp: “Sẽ dẫn tới một nền quốc phòng chung nếu Hội đồng Châu Âu quyết định với sự thống nhất hoàn toàn”. (Điều I-41)

Điều I-44, khái niệm “tăng cường hợp tác” (Trước đây Hiệp ước Nice cho phép một nhóm nhỏ các quốc gia thành viên có thể sử dụng các thiết chế của EU cho mục đích tăng cường hội nhập về kinh tế) đã được mở rộng sang hội nhập cả lĩnh vực quân sự và an ninh (điều mà Hiệp ước Nice không có). Theo đó, những nhóm quốc gia trong nhóm cùng bị ràng buộc bởi một hiệp ước quốc phòng chung sẽ hợp tác chặt chẽ với NATO và sẽ nhận được giúp đỡ của Ngoại trưởng EU.

Tuyên ngôn của EU về những quyền cơ bản và Toà án Châu Âu được trao quyền xác định các quyền này

Phần 2 của bản Hiến pháp đã thiết lập bản Tuyên ngôn của EU về các quyền cơ bản của con người, đó thực chất là một văn bản chính trị được thông qua tại cuộc họp thượng đỉnh Nice năm 2001 và đã ràng buộc về mặt pháp lý ở cấp độ siêu quốc gia của Luật pháp EU. Nó cho phép Toà án Châu Âu có quyền quyết định các quyền công dân trong mọi lĩnh vực mà luật pháp EU điều chỉnh, kể cả các quốc gia thành viên khi họ thực hiện các luật đó. Tuy nhiên, thực hiện được mục tiêu này là một điều hết sức khó khăn vì người

dân châu Âu có thể dễ dàng nhận ra một loạt vấn đề:

Thứ nhất, trên thực tế khó có thể tồn tại một sự thống nhất trên khắp châu Âu trong những vấn đề rộng lớn của quyền con người như: ma tuý mạnh, thủ tục xét xử bằng bồi thẩm đoàn, biểu tượng tôn giáo ở trường học, hôn nhân, thừa kế, nạo phá thai, luật cho phép áp dụng “cái chết nhân đạo”... Vậy làm thế nào để Toà án Châu Âu có thể đưa ra được một chuẩn mực chung của quyền con người cho toàn thể châu Âu về những vấn đề nhạy cảm và có nhiều quan điểm khác nhau như vậy?

Thứ hai, việc xuất hiện thêm Toà án Châu Âu sẽ làm tăng thêm đội ngũ các luật sư và thẩm phán ở cấp EU dành cho những người tham gia tranh tụng trong những vụ việc về quyền con người. Điều đó cũng đồng nghĩa là quá trình tranh tụng sẽ dài hơn vì có thêm một cấp cao hơn trong hệ thống tư pháp. Trên thực tế, khi mở rộng thêm một cấp tranh tụng thì chỉ có các công ty lớn chiếm ưu thế hơn so với cá nhân công dân trong việc tiếp cận và đưa ra đòi hỏi ở Toà án Châu Âu. Điều này sẽ làm cho việc xác định quyền con người (trong các vụ việc) trở nên chậm chạp và khó khăn hơn trong quá trình thực hiện.

Thứ ba là mặc dù bản Hiến pháp tuyên bố rằng bản Tuyên ngôn “không hề thiết lập thêm bất kỳ một quyền lực hay nhiệm vụ nào cho Liên minh” (điều II-111),

nhưng người ta vẫn nghi ngờ rằng tại sao EU lại liệt kê những quyền này làm gì nếu chúng nằm ngoài chức năng và quyền hạn của EU đã được minh định và cho đến nay vẫn hoàn toàn thuộc về trách nhiệm của các quốc gia thành viên cùng với Hiến pháp và Tòa án Tối cao của họ?

Cuối cùng, vấn đề làm cho người dân châu Âu băn khoăn nhất có lẽ là quy định của điều II-112: Tất cả những quyền nêu ra trong bản Tuyên ngôn có thể bị hạn chế “khi có sự mâu thuẫn với những lợi ích chung được xác định bởi Liên minh”. Điều đó có nghĩa rằng, những quyền cơ bản của con người cuối cùng hoá ra vẫn chưa phải là cơ bản và chưa phải là những giá trị bất biến. Vậy liệu tất cả những vấn đề nói trên cùng với việc trao quyền phán xét về quyền con người cho Tòa án Châu Âu (điều II-111 và điều I-29) có phải là ngụ ý của người xây dựng Hiến pháp là tạo ra khả năng tiềm tàng của việc liên bang hoá giống như lịch sử của nước Mỹ đã từng xảy ra và tạo khả năng để Tòa án Tối cao Liên minh có thể vươn tới kiểm soát mọi lĩnh vực của cuộc sống ?

Vấn đề thông qua và sửa đổi bản Hiến pháp

Sau khi được ký kết vào tháng 10/2004 bản Hiến pháp phải được phê chuẩn bởi tất cả 25 nước thành viên EU trước tháng 10 năm 2006. Bản Hiến pháp sẽ không thể có hiệu lực pháp lý nếu bất

kỳ nước nào không thông qua. Tuy nhiên có quy định nói rằng, nếu 25 quốc gia không thông qua thì các nước sẽ họp lại để quyết định phải làm như thế nào, nhưng không có một cơ chế pháp lý nào áp đặt bản Hiến pháp đối với những nước không thông qua cũng như ép buộc một nước nào phải rời khỏi EU.

Khi đã có hiệu lực, việc sửa đổi bổ sung bản Hiến pháp sẽ có một cơ chế thông qua đơn giản hơn rất nhiều. Có thể nhận thấy vấn đề này ở 3 điều khoản:

Thứ nhất, điều IV-444 nêu rằng, Hội đồng các Nguyên thủ quốc gia nếu nhất trí hoàn toàn có thể uỷ quyền cho Hội đồng các Bộ trưởng thực hiện theo đa số đối với những vấn đề hiện tại đang đòi hỏi phải có sự nhất trí hoàn toàn. Điều này có nghĩa là trong các lĩnh vực chính sách, trong khi các quốc gia thành viên chưa thông qua, vẫn có thể đưa vào áp dụng với đa số phiếu của EU mà không cần phải có một hiệp ước mới hay sự phê chuẩn chính thức của các Nghị viện hoặc những cuộc trưng cầu dân ý. Hiện nay đây là điều bắt buộc đối với những thay đổi, nhưng tiến tới sẽ không còn vì theo quy định mới của bản Hiến pháp chỉ cần Chủ tịch, Ngoại trưởng EU và đại diện tương ứng của các chính phủ thành viên đồng ý.

Thứ hai, điều I-18 cho phép rằng, nếu bản Hiến pháp không cung cấp đủ quyền lực cho EU để đạt được những mục tiêu rất

rộng lớn thì Hội đồng các Bộ trưởng với sự nhất trí hoàn toàn có thể “thông qua những biện pháp phù hợp”. Điều này cho phép Hội đồng các Bộ trưởng có thể tự mở rộng quyền lực của mình một cách linh hoạt và kịp thời mà không cần có những hiệp ước mới miễn là họ nhất trí hoàn toàn. Đây không phải là cách làm mới, nó đã được áp dụng rộng rãi từ nhiều năm nhưng chỉ trong lĩnh vực kinh tế, và cụ thể là đối với vấn đề thị trường nội Khối. Bản Hiến pháp đã thay thế điều khoản của các hiệp ước (vốn chỉ áp dụng đối với thị trường nội Khối) và mở rộng thành tất cả mọi vấn đề trong Hiến pháp của EU bao gồm cả luật pháp dân sự và tội phạm, chính sách xã hội, văn hoá... Đây thực sự là một thứ quyền lực khác thường trong một văn bản có giá trị pháp lý cao nhất trong thang giá trị quy phạm như thế này. Các quy định thực sự làm cho người ta nhận thấy rất rõ rằng, một khi bản Hiến pháp được thông qua thì không gì có thể làm cho tiến trình này quay trở lại.

Kết luận

Có thể nhận thấy rất rõ tham vọng to lớn của những nhà lập hiến của bản Hiến pháp EU mới 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. Tuy nhiên cơ chế thực hiện chúng còn rất nhiều vấn đề, đặc biệt là việc đảm bảo tính dân chủ. Theo đuổi ý tưởng lập hiến đó, một loạt

thẩm quyền về các vấn đề quan trọng như quyền con người, chính sách xã hội, chính sách an ninh, ngoại giao, quốc phòng được chuyển vào tay Liên minh một cách gượng ép. Bên cạnh đó, cơ chế đại diện, kiểm soát và bỏ phiếu ra quyết định ở cấp Liên minh vẫn còn gây đây tranh cãi, đặc biệt là vấn đề những quốc gia nhỏ có thể mất đi quyền đại diện trong Ủy ban Châu Âu. Những điều đó làm cho người dân ở các quốc gia không thể yên tâm, đặc biệt là ở những quốc gia nhỏ khi chuyển giao chủ quyền của mình cho Liên minh. Và điều này sẽ là trở ngại to lớn trong việc thuyết phục người dân châu Âu bỏ phiếu thông qua bản Hiến pháp.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Udo Di Fabio, The european Constitutional Treaty: An analysis, German Law Journal N^o8 (1 August 2004).
2. Francis Snyder, Modelling the EU Constitution, Eurozine.com, 2004.
3. Patrick Basham and Marian L. Tupy, Europe's New Constitution: Philadelphia It is Not, Scripps Howard News Services, 4 March, 2003.
4. Roland Flamini (Chief international correspondent), Analysis: What's in the new EU constitution, BBC.com.
5. What the eu constitution says, BBC.com.
6. <http://hometown.aol.co.uk>
7. <http://euabc.com>
8. <http://www.e-f.org.uk>