

GIÁM SÁT CỦA NGHỊ VIỆN CHÂU ÂU TRONG THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH AN NINH VÀ ĐỐI NGOẠI CHUNG Ở LIÊN MINH CHÂU ÂU

Ths. Trần Thị Thu Huyền & Đặng Minh Đức

Viện Nghiên cứu Châu Âu

Liên minh Châu Âu (EU) hiện nay đã trở thành một thực thể chính trị quan trọng, một mô hình liên kết khu vực thành công nhất. Cơ chế vận hành của EU dựa trên ba trụ cột chính gồm: (1) Trụ cột về kinh tế; (2) Trụ cột chính sách an ninh đối ngoại chung (CFSP); (3) Trụ cột về chính sách tư pháp và nội vụ. Từ sau hiệp ước Maastricht, EU và các nước thành viên đã cùng nhau xây dựng khung chính sách về an ninh và đối ngoại. Điều này góp phần quan trọng vào quá trình ổn định, hoà bình và phát triển chung của khu vực và thế giới.

Cùng với quá trình phát triển của Liên minh Châu Âu, Nghị viện Châu Âu đã ngày càng mở rộng thẩm quyền của mình, đặc biệt trong vai trò giám sát hoạt động các thể chế khác trong Liên minh, trong đó có chính sách an ninh và đối ngoại. Bài viết tập trung phân tích vai trò giám sát của Nghị viện Châu Âu trong việc thực hiện chính sách an ninh và đối ngoại chung của EU.

1. Vài nét về chính sách an ninh và đối ngoại chung của Liên minh Châu Âu

Ngay từ khi Cộng đồng Than và Thép Châu Âu được chính thức thành lập năm 1951, nhiều ý tưởng về liên minh chính trị, xây dựng chính sách đối ngoại chung, hoặc thậm chí là chính sách quốc phòng chung đã được đưa ra trong quá trình nhất thể hoá châu Âu.

Với mục đích tạo ra sự liên kết quân đội của các nước châu Âu, năm 1950, Plevin - Thủ tướng Pháp - đã đưa ra bản kế hoạch đề xuất thành lập Ủy ban Quốc phòng Châu Âu (EDC). EDC được thành lập là kết quả đàm phán giữa 6 nước thành viên trong Cộng đồng Than và Thép Châu Âu (ECSC). Tuy nhiên, trên thực tế EDC chỉ là một "kế hoạch trên giấy". Những đề xuất thành lập EDC có cơ cấu tổ chức như một "nhà nước liên bang" hay là một liên minh chính trị đã bị Quốc hội Pháp phản đối mạnh mẽ và đến năm 1953 kế hoạch của Plevin đã thất bại.

Đến đầu thập niên 1960, Fouchet đưa ra bản kế hoạch, theo đó, các nước thành viên hợp tác chặt chẽ về chính trị trong ECSC, đặc biệt là xây dựng mô hình “liên minh nhà nước” và chính sách quốc phòng và đối ngoại chung. Trên cơ sở của bản kế hoạch này, các nước thành viên sẽ thành lập một uỷ ban nhằm giải quyết các vấn đề khó khăn phát sinh khi triển khai kế hoạch này. Nhưng đề xuất của Fouchet cũng đã thất bại do không đạt được sự đồng thuận của các nước thành viên.

Đầu những năm 1970, hưởng ứng lời kêu gọi của các nhà lãnh đạo về nghiên cứu hợp tác chính trị giữa các nước trong Cộng đồng, bản Báo cáo Davignon đã được đưa ra thảo luận và thông qua ở Hội nghị thượng đỉnh tại Luxemburg. Bản Báo cáo đề xuất hợp tác chính trị phải có sự tư vấn của các nước thành viên về chính sách đối ngoại, đồng thời hợp tác chính trị giữa các nước phải là chương trình hành động chung của Tổ chức Hợp tác và An ninh Châu Âu. Thoả thuận Hợp tác Chính trị Châu Âu (EPC) ra đời đã tạo điều kiện thuận lợi hơn cho các nước thành viên trong quan hệ hợp tác so với các đề xuất trước đây.

Năm 1974, việc thành lập Hội đồng Châu Âu góp phần thúc đẩy quá trình hợp tác

EPC trở nên có hiệu quả hơn. EPC được giao cho lãnh đạo các nước thành viên xác định và đưa ra định hướng chung cho các chính sách của Cộng đồng. Vai trò của những người đứng đầu nhà nước đã có ảnh hưởng mạnh mẽ đến các nước thành viên khác thông qua các tuyên bố chính thức của Hội đồng Châu Âu. Nhằm mở rộng hợp tác trong khuôn khổ EPC, năm 1981 các nước thành viên thống nhất thông qua bản Báo cáo London. Bản Báo cáo yêu cầu các nước thành viên ưu tiên tư vấn, hỗ trợ nhau về các vấn đề trong chính sách đối ngoại của Uỷ ban Châu Âu có ảnh hưởng tới tất cả các nước thành viên.

Năm 1985, bản Báo cáo Dooge đề xuất tại Hội nghị Liên Chính phủ về những vấn đề về chính sách đối ngoại đã được đưa ra thảo luận tại Kế hoạch Hành động cho một châu Âu thống nhất. Kế hoạch này bao gồm cả việc xây dựng các điều khoản thành lập một thể chế làm nền tảng cho EPC như nhóm nhân viên và ban thư ký làm việc dưới sự điều hành trực tiếp của Chủ tịch. Mục tiêu của EPC cũng được mở rộng tới tất cả các lĩnh vực trong chính sách đối ngoại, những vấn đề chung mà EC quan tâm và một số quy định đã được đề cập trong Đạo luật Châu Âu thống nhất (Single European Act).

Các bước hợp tác về chính sách đối ngoại chung của Liên minh.

- **1970:** Bắt đầu thực hiện Hợp tác chính sách đối ngoại (Hợp tác chính trị Châu Âu - EPC) giữa các nước thành viên.
- **1986:** Đạo luật Châu Âu thống nhất chính thức hoá địa vị của EPC trong Hiệp ước hình thành Cộng đồng Châu Âu.
- **1992:** Hiệp ước Maastricht được hình thành trong giai đoạn đầu của nội chiến ở Nam Tư (cũ), hiệp ước đã thiết lập Chính sách an ninh và đối ngoại chung (CFSP), bao gồm giai đoạn đầu hợp tác về quân sự trong CFSP.
- **1997:** Hiệp ước Amsterdam đã tăng cường đề xuất chính trị của các nước thành viên trong CFSP và xác định đóng góp của CFSP trong an ninh quốc tế thông qua "nhiệm vụ Peterberg".
- **1999:** EU hình thành "Lực lượng phản ứng nhanh Châu Âu - ERRF" (Mục tiêu chính-Headline Goal) với 60 nghìn quân có thể triển khai trong vòng 60 ngày và có thể duy trì trong 1 năm.
- **2002:** Hiệp định Berlin bổ sung giữa EU – NATO cho phép các nước thành viên mượn khí tài trong khi triển khai nhiệm vụ gìn giữ hoà bình của EU.
- **2003:** Các nước thành viên tuyên bố Lực lượng phản ứng nhanh Châu Âu chỉ hoạt động "cục bộ". EU và các nước thành viên thiếu nguồn lực để thực hiện đầy đủ chính sách Mục tiêu chính.
- **2004:** Các nước thành viên thừa nhận: Lực lượng phản ứng nhanh Châu Âu chỉ bao gồm đơn vị phản ứng nhanh" – gọi là Đội quân đặc nhiệm (Battlegroup), có thể phối hợp trong trường hợp giải quyết xung đột. 13 đơn vị như vậy xấp xỉ 1.500 quân một đơn vị cho mỗi mục đích, huy động lực lượng này xấp xỉ 30.000 quân (mục tiêu này có thể hình thành lực lượng gìn giữ hoà bình sau 10 – 15 ngày xảy ra khủng hoảng. Mỗi đơn vị có thể hình thành từ 1 nước hay một nhóm nước).

Nguồn: www.europa.eu.

Tuy nhiên, những biến động trên trường quốc tế và trong khu vực đòi hỏi các nước thành viên trong Liên minh xây dựng khung chính sách về an ninh và đối ngoại chung nhằm giải quyết các vấn đề nảy sinh ở khu vực và trên thế giới. Chính vì vậy, các nước

thành viên đã thống nhất đưa Chính sách An ninh và Đối ngoại chung vào trong Hiệp ước Maastricht (1992). Hiệp ước Maastricht đã khẳng định: "Các nước thành viên sẽ cố gắng cùng nhau xây dựng và thực hiện một chính sách đối ngoại chung cho châu Âu". Nhưng

những quy định khung trong Hiệp ước được xác định với 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*”¹, đã không đáp ứng được những đòi hỏi quá trình liên kết sâu rộng ở châu Âu. Do vậy, các nước thành viên đã bổ sung chính sách an ninh đối ngoại chung trong Hiệp ước Amsterdam (1997). Hiệp ước Amsterdam xác định các mục tiêu chính trong chính sách an ninh và đối ngoại của Liên minh như sau:

- Gìn giữ những giá trị chung của Cộng đồng, các giá trị lợi ích căn bản, độc lập toàn vẹn của Liên minh phù hợp với nguyên tắc Hiến chương Liên hợp quốc;
- Thúc đẩy an ninh khu vực;
- Duy trì hoà bình và tăng cường an ninh quốc tế phù hợp với Hiến chương Liên hợp quốc, cũng như nguyên tắc Hành động Helsinki và các mục tiêu của Hiến chương Paris, bao gồm cả việc mở rộng biên giới quốc gia;
- Thúc đẩy hợp tác quốc tế trong mọi lĩnh vực;
- Củng cố và phát triển dân chủ, vai trò của pháp luật, tôn trọng các giá trị và quyền tự do của con người.

¹ TS. Đặng Thế Truyền (2006), *Hệ thống thể chế chính trị và cải cách hệ thống thể chế chính trị EU đáp ứng được quá trình Liên minh Châu Âu mở rộng* - Đề tài nghiên cứu cấp Bộ, Viện Khoa học xã hội Việt Nam.

Để thực hiện được 5 mục tiêu trên, Hiệp ước Amsterdam đã xác định những phương hướng cụ thể nhằm thực hiện khung chính sách an ninh đối ngoại chung một cách có hiệu quả như: Xác định các nguyên tắc và đường lối chỉ đạo chung đối với chính sách an ninh và đối ngoại chung do Hội đồng Châu Âu đề ra; Quyết định các chiến lược chung đối với khu vực và trên thế giới. Theo đó, Hiệp ước Amsterdam đã đưa ra các công cụ và đường lối chỉ đạo thực hiện chính sách tổng thể đối với hoạt động của các nước thành viên. Mỗi một chiến lược chỉ rõ các mục tiêu riêng của chúng. EU và các nước thành viên phải đưa ra thời hạn để thực hiện các mục tiêu này. Ví dụ như các chiến lược chung đã được thực hiện với Nga, Ukraine, các quốc gia vùng Địa Trung Hải, và tiến trình gìn giữ hoà bình ở Trung Đông. Các nước thành viên thông qua các hoạt động liên kết để tham gia vào quá trình này, các quyết định sẽ được Hội đồng Đối ngoại chung quyết định đối với mỗi nước thành viên. Hiệp ước Amsterdam đề xuất đại diện cấp cao của Liên minh tham gia thực hiện Chính sách An ninh đối ngoại chung và những đại diện này ngày càng làm nổi bật vai trò điều phối CFSP.

Kể từ khi Hiệp ước Amsterdam có hiệu lực, các nước thành viên đã thừa nhận vai trò của CFSP trong việc cùng nhau giải quyết vấn đề khu vực cũng như thế giới một cách có hiệu quả như EU giải quyết vấn đề khủng hoảng ở khu vực Bancăng. Đối với những xung đột hoặc khủng hoảng ở bên ngoài, EU

duy trì sự có mặt ở những khu vực này bằng việc chỉ định thanh tra, giám sát viên tới những khu vực như Great Lakes (châu Phi), Trung Đông, Cộng hoà Macedonia thuộc Nam Tư cũ, Ethiopia và Afghanistan. Những thanh tra, giám sát viên đại diện cho EU trực tiếp đưa ra các giải pháp mang tính ổn định để giải quyết vấn đề xung đột của những nước này. Có thể nói, chính sách an ninh và đối ngoại chung của EU bước đầu thực thi có hiệu quả, mặc dù đây chỉ là khung chính sách để các nước thành viên “tham chiếu” trong quá trình thực thi chính sách đối ngoại của mình.

2. Hoạt động giám sát của Nghị viện Châu Âu trong việc thực hiện chính sách an ninh và đối ngoại chung

Nghị viện Châu Âu là thể chế do công dân các nước thành viên trực tiếp bầu ra. Chức năng chủ yếu là lập pháp và giám sát hoạt động của các thể chế khác trong Liên minh theo thẩm quyền được quy định trong Hiệp ước. Nghị viện có một số vai trò nhất định trong hoạt động giám sát chính sách an ninh đối ngoại chung, cụ thể như sau:

Điều 21, TEU quy định cho thẩm quyền của Nghị viện Châu Âu trong thực hiện và giám sát chính sách đối ngoại của Liên minh Châu Âu: *“Chủ tịch Hội đồng Châu Âu phải tham vấn Nghị viện về những khía cạnh chính, những vấn đề cơ bản của chính sách an ninh đối ngoại chung và đảm bảo có sự xem xét của Nghị viện. Chủ tịch và Ủy ban Châu Âu sẽ thông báo cho Nghị viện thường xuyên các công việc của chính sách an ninh*

và đối ngoại chung. Nghị viện Châu Âu có thể chất vấn Hội đồng và đưa ra các khuyến nghị. Nghị viện tiến hành thảo luận báo cáo hàng năm về việc thực hiện chính sách an ninh và đối ngoại chung”. Như vậy, Điều 21, TEU quy định Nghị viện có quyền tham vấn cho Chủ tịch Hội đồng Châu Âu về *“những khía cạnh chủ yếu và lựa chọn về chính sách an ninh và đối ngoại chung”* và Chủ tịch Hội đồng Châu Âu sẽ *“đảm bảo xem xét những tham vấn của Nghị viện một cách đầy đủ”*. Mặc dù, quy định là Hội đồng Châu Âu phải tham vấn từ Nghị viện nhưng thẩm quyền chính ban hành các khung chính sách cho CFSP thuộc về Hội đồng Bộ trưởng. Vì vậy, Nghị viện Châu Âu “hầu như” không có thẩm quyền giám sát trực tiếp về thực thi chính sách an ninh và đối ngoại chung của Liên minh. Nhưng Nghị viện có thể nhận được những báo cáo của Hội đồng Bộ trưởng và Ủy ban Châu Âu về chính sách phát triển của CFSP.

Nhằm tăng cường vai trò của EU trong thực hiện chính sách an ninh và đối ngoại, Hiệp ước Amsterdam (1997) đã bổ sung những quy định liên quan đến chính sách đối ngoại, đặc biệt EU có người đại diện thực hiện chính sách an ninh và đối ngoại chung. Việc có người phụ trách chính sách CFSP đã cải thiện hơn quá trình tham vấn của Nghị viện trong lĩnh vực chính sách an ninh đối ngoại chung. Theo quy định của Hiệp ước, Nghị viện có thể mời đại diện về lĩnh vực CFSP của Liên minh đến báo cáo trước Nghị viện về công việc của mình và Nghị sỹ của

Nghị viện có quyền thảo luận chính sách đối ngoại của EU và đưa ra các khuyến nghị. Ngoài ra, Nghị viện Châu Âu thường đưa ra sáng kiến liên quan đến chính sách đối ngoại cho các thể chế khác như thúc đẩy quá trình dân chủ, khía cạnh quyền con người ở các nước trên thế giới... Đây được coi là vấn đề trọng tâm của chính sách đối ngoại của Nghị viện Châu Âu. Vì thế, Nghị viện thường ủng hộ chính sách đối ngoại phù hợp với giá trị và nguyên tắc chung của Liên minh. Nghị viện thường đưa ra các khuyến nghị cho Hội đồng khi áp dụng các biện pháp hạn chế về chính trị với các nước thứ ba và kết hợp hợp tác kinh tế với các điều kiện chính trị hoặc thường áp dụng điều khoản về quyền con người trong ký kết hiệp định các nước thứ ba.

Ngoài ra, Nghị viện Châu Âu cũng đóng vai trò quan trọng trong chính sách đối ngoại của Liên minh trong các lĩnh vực: ngoại thương, hợp tác phát triển đến những thách thức của toàn cầu như thay đổi về môi trường, tội phạm quốc tế. Quy định này làm tăng vai trò của Nghị viện trong việc tham vấn cho Hội đồng hoặc Ủy ban Châu Âu ký kết các thoả thuận quốc tế và các hiệp định song phương. Nghị viện Châu Âu thực hiện việc giám sát hoạt động chính sách an ninh và đối ngoại theo các thủ tục và hình thức khác nhau: *Thứ nhất*, Nghị viện có thể áp dụng thủ tục đồng quyết định khi đưa ra nguyên tắc chính sách đối ngoại chung về hợp tác phát triển (điều 179, khoản 1, EC); *Thứ hai*, Nghị viện áp dụng thủ tục tán thành

đối với hiệp định liên kết với nước thứ ba và tổ chức quốc tế (điều 300, EC) hoặc hiệp ước hội nhập của các thành viên mới (điều 49, TEU). Ví dụ, Hiệp định hợp tác giữa Việt Nam – EC (1995), Nghị viện sử dụng thủ tục tham vấn để thông qua Hiệp định EC ký với Việt Nam. Hiệp định hợp tác và đối tác giữa EU – Nga, Nghị viện sử dụng thủ tục tán thành. Ngoài ra, Nghị viện Châu Âu thực hiện giám sát gián tiếp qua Ủy ban Châu Âu như giải trình của Ủy ban Châu Âu khi thực hiện CFSP; Nghị viện yêu cầu Ủy ban đệ trình dự thảo hoặc chương trình hành động liên quan đến CFSP (điều 192, TEC) hoặc yêu cầu Ủy ban trả lời chất vấn (điều 197, TEC)...

Không chỉ thực hiện giám sát gián tiếp chính sách an ninh và đối ngoại chung, Nghị viện có thể thực hiện giám sát trực tiếp thông qua khoản ngân sách thực hiện CFSP trong ngân sách hàng năm của Cộng đồng. Đây được coi là thẩm quyền trực tiếp của Nghị viện Châu Âu trong chính sách an ninh và đối ngoại. Chi phí hoạt động cho CFSP thuộc phụ lục B8 của ngân sách EC và chi phí quản lý trong ngân sách của Hội đồng nên không có sự can thiệp của Nghị viện. Theo thoả thuận giữa ba thể chế của EU, Nghị viện, Ủy ban và Hội đồng Châu Âu (1999) về điều khoản liên quan đến chi ngân sách cho CFSP của Hội đồng và Ủy ban Châu Âu, theo đó ba thể chế sẽ cam kết sử dụng thủ tục “hoà giải” qua đối thoại ba bên để đi đến thống nhất chung về khoản ngân sách thực hiện CFSP. Chi phí hoạt động cho CFSP phải chi tiết và

được phân bổ theo các điều khác nhau trong chi tiêu CFSP. Nếu thoả thuận không đạt được, tổng ngân sách năm trước hoặc một bản đề xuất ngân sách sẽ được đưa ra.

Qua phân tích ở trên cho thấy Nghị viện Châu Âu không có quyền kiểm soát trực tiếp chính sách an ninh và đối ngoại vì chính sách đối ngoại và an ninh vẫn do Nghị viện quốc gia của các nước thành viên kiểm soát. Đây được coi là yếu tố văn hoá chính trị và truyền thống của một số nước. Tuy nhiên, xuất phát từ lợi ích của mình nên các nước vẫn chưa chuyển giao thẩm quyền báo cáo, giám sát và thực thi Chính sách An ninh đối ngoại chung từ Nghị viện quốc gia cho Nghị viện Châu Âu vì liên quan đến chủ quyền và đảm bảo chức năng kiểm soát hiệu quả hơn ở cấp quốc gia. Mặt khác, Nghị viện quốc gia là cơ quan có thẩm quyền kiểm soát về hoạt động chính sách đối ngoại hơn là Nghị viện Châu Âu vì Nghị viện Châu Âu thiếu những công cụ cho việc giám sát các cam kết thực hiện ở cấp độ Liên minh.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đặng Thế Truyền (2006), “*Hệ thống thể chế chính trị và cải cách hệ thống thể chế chính trị EU trong bối cảnh Liên minh Châu Âu mở rộng*” - Đề tài nghiên cứu cấp Bộ - Viện Khoa học Xã hội Việt Nam.

2. Đặng Minh Đức (2006), “*Vai trò của Nghị viện Châu Âu trong tiến trình dân chủ hoá ở Liên minh Châu Âu*”, Luận văn cao học – Khoa Luật - Đại học Quốc gia.

3. Vũ Bình Minh (2006), “*Cơ chế phối hợp chính sách đối ngoại chung của Liên minh Châu Âu*”, Đề tài nghiên cứu cấp Viện - Viện Nghiên cứu Châu Âu.

4. Trần Thị Thu Huyền và Đặng Minh Đức (2006), “*Vai trò của Nghị viện Châu Âu trong việc đảm bảo dân chủ ở Liên minh Châu Âu*”, Tạp chí Nghiên cứu Châu Âu, Số 6/2006.

5. Diego Varela (2003), *The European Parliament*, University of A Coruña, <http://www.udc.es/rrii/ajm/papers/EPchapter12.pdf>.

6. George, Stephen & Bache Ian (2001), *Politics in the European Union*, Oxford University Press, Oxford.

7. John Peterson và Michael Shackleton (2002), *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, Tr.95-Tr.115.

8. Kristin Archick (2005), *The European Parliament*, <http://fpc.state.gov/documents/organization/47795.pdf>

9. McCormick John (2002), *Understanding the European Union: A concise introduction*, Palgrave, Hampshire.

10. Paolo Mengozzi (1999), *European Community Law from the Treaty of Rome to the Treaty Amsterdam*, Kluwer Law International Ltd.

11. Simon Hix (1999), *The political system of the European Union*, Palgrave, Hampshire.