

KHUÔN KHỔ HIẾN ĐỊNH CỦA HOẠT ĐỘNG QUỐC PHÒNG AN NINH VÀ ĐỐI NGOẠI Ở ĐỨC, PHÁP

Hà Thu Thủy

Đại học Nguyễn Tất Thành

I. Đặc điểm chung

Ngày nay, Đức, Pháp đều gia nhập sâu và trở thành trụ cột của Cộng đồng EU; bên cạnh đó, cả ba quốc gia đều là thành viên của NATO, nên khi đánh giá chính sách và cơ chế an ninh, quốc phòng và đối ngoại của ba quốc gia này cần đánh giá trong mối quan hệ với EU và NATO. Tuy nhiên, phạm vi của bài viết chỉ tập trung làm rõ các quan hệ này ở tầm hiến pháp mỗi quốc gia, mà không lấy trọng tâm phân tích nội dung các hiệp ước thành lập EU cũng như Hiệp ước thành lập khối NATO.

Ở tầm hiến pháp sẽ có hai vấn đề cần được phân tích: Hiến pháp đã xây dựng mô hình quốc phòng, an ninh và đối ngoại như thế nào? Hiến pháp đã cho phép cơ quan hành pháp, lập pháp tham gia vào hoạt động an ninh, quốc phòng và đối ngoại của EU, NATO đến đâu?

Bên cạnh các quy định thành văn trong Hiến pháp, có những nguyên tắc, tập quán hiến pháp bất thành văn nhưng đã chi phối hoạt động an ninh, quốc phòng và đối ngoại

của các quốc gia Đức, Pháp. Trong số đó có thể kể đến: Nguyên tắc “quân sự đặt dưới dân sự”, tức là đặt quyền được tôn trọng niềm tin của công dân cao hơn nghĩa vụ quân sự; “Nguyên tắc kiểm chế” trong hành động quân sự do dấu ấn lịch sử để lại trong Thế chiến II.

Nguyên tắc “quân sự đặt dưới dân sự”

Đây là một nguyên tắc mới được hình thành sau cách mạng tư sản. Trước đó, trong chế độ phong kiến và các chính thể độc tài, do nhu cầu tập trung quyền lực cao độ, nhà vua thường đồng thời là thủ lĩnh quân sự tối cao, và trong một vài trường hợp có thể trực tiếp cầm quân xông pha trận mạc, nổi tiếng trong số đó là Napoleon. Khi tập trung quyền lực ở mức độ cao như vậy, sớm muộn gì cũng sẽ dẫn đến độc tài.

Bản thân người nắm quân đội trong bất kỳ xã hội nào cũng được ví như “nắm giữ thanh gươm của thiên hạ”. Để cho thanh gươm này luôn phục vụ dân, không quay lại đàn áp nhân dân, thì việc kiểm soát thanh gươm này đòi hỏi bộ máy quốc phòng phải

do một người có nguồn gốc dân sự nắm giữ. Trong Hiến pháp ghi nhận vai trò tổng tư lệnh tối cao của lực lượng vũ trang không phải là tướng lĩnh mà là nguyên thủ quốc gia. Người này có thể do dân bầu trực tiếp hoặc bầu gián tiếp thông qua Nghị viện. Nguyên thủ quốc gia ở các nước Đức, Pháp là người trực tiếp lãnh đạo lực lượng vũ trang cả trong Hiến pháp và trong thực tiễn. Điều này khác với Việt Nam.

Ở Việt Nam, Điều 103 Khoản 2 Hiến pháp 1992 ghi nhận vai trò của Chủ tịch nước: "*Thống lĩnh các lực lượng vũ trang nhân dân và giữ chức vụ Chủ tịch Hội đồng quốc phòng và an ninh*". Nhưng trên thực tế, quyền này của Chủ tịch nước lại bị san sẻ bởi một văn bản có giá trị rất cao trong xã hội Việt Nam: Điều lệ Đảng. Điều 25 và Điều 26 Điều lệ Đảng quy định như sau:

Điều 25 Khoản 1: "*Đảng lãnh đạo Quân đội nhân dân Việt Nam và Công an nhân dân Việt Nam tuyệt đối, trực tiếp về mọi mặt; sự lãnh đạo của Đảng được tập trung thống nhất vào Ban Chấp hành Trung ương mà trực tiếp, thường xuyên là Bộ Chính trị, Ban Bí thư; Đảng quyết định những vấn đề cơ bản xây dựng Quân đội nhân dân và Công an nhân dân*".

Điều 26 Khoản 1: "*Quân ủy Trung ương do Bộ Chính trị chỉ định, gồm một số Ủy viên Ban Chấp hành Trung ương công tác trong Quân đội và một số Ủy viên Ban Chấp hành Trung ương công tác ngoài Quân đội,*

đặt dưới sự lãnh đạo của Ban Chấp hành Trung ương mà thường xuyên là Bộ Chính trị, Ban Bí thư. Đồng chí Tổng Bí thư là Bí thư Quân ủy Trung ương".

Ở đây có độ vênh giữa Hiến pháp và văn bản của Đảng, dẫn đến trên thực tế, Chủ tịch nước, người do dân bầu gián tiếp qua Quốc hội, không phải là tư lệnh tối cao của lực lượng vũ trang. Hay nói cách khác, quyền lực quân sự không nằm trong bàn tay của những người do dân bầu. Nếu nhất thể hóa Chủ tịch nước và Tổng Bí thư thì sự vênh này sẽ được khắc phục phần nào.

Ở cấp độ tập quán hiến pháp, nguyên tắc "quân sự đặt dưới dân sự" ở các nước Đức, Pháp còn thể hiện ở mức độ cao hơn: Bộ trưởng Quốc phòng không được phép đồng thời là tướng lĩnh. Gần đây trên báo chí Việt Nam đưa tin trường hợp ông Karl-Theodor zu Guttenberg, là tiến sĩ luật học trở thành Bộ trưởng Bộ Kinh tế lúc 38 tuổi và hai năm sau đó được bổ nhiệm làm Bộ trưởng Bộ Quốc phòng Đức¹. Bộ trưởng Quốc phòng đương nhiệm của Pháp Gérard Longuet cũng đi từ cử nhân Học viện Hành chính quốc gia (École nationale d'administration), qua tư cách nghị sĩ, không trải qua ngày nào trong quân đội trước khi trở thành Bộ trưởng Bộ Quốc phòng². Trong

¹ http://nachrichten.t-online.de/karl-theodor-zu-guttenberg-ex-verteidigungsminister-wird-offiziell-eu-berater/id_52310204/index

² http://de.wikipedia.org/wiki/G%C3%A9rard_Longuet

một vài trường hợp hiếm hoi, một người từng đeo lon tướng có thể trở thành Bộ trưởng Bộ Quốc phòng ở các nước này, nhưng trước khi trở thành bộ trưởng, nhất định họ phải từ bỏ hàm tướng và từ bỏ quân phục.

Nguyên tắc “quân sự đặt dưới dân sự” không chỉ phản ánh lo ngại của các nước phương Tây về việc hình thành các chế độ độc tài quân sự, mà còn thể hiện một tư duy xa hơn: Tư duy tách bạch giữa chính sách quốc phòng, an ninh và vấn đề tác chiến quân sự.

Tách bạch chính sách quốc phòng và vấn đề tác chiến

Đánh trận thì không ai bằng các tướng lĩnh, kể các Tổng thống, Chủ tịch nước hay Tổng Bí thư. Thế nhưng: *Đánh ai? Đánh cái gì? Đánh hay đàm?* thì trong một chính phủ dân sự không thể trao toàn quyền quyết định các vấn đề này cho các tướng lĩnh, mà phải nằm trong tay các chính khách dân sự. Đây chính là việc tách bạch giữa chính sách an ninh quốc phòng và vấn đề tác chiến. Việc tách bạch này, một mặt cho phép nhân dân với tư cách người chủ đất nước vẫn có thể quyết định được hướng đi và kiểm soát được việc làm của tướng lĩnh; mặt khác những gì liên quan tác chiến, đòi hỏi phải chuyên nghiệp và bí mật sẽ được trao cho các tướng lĩnh. Việc tách bạch này trên thực tế cho phép Nghị viện các nước châu Âu tiến hành các phiên điều trần liên quan đến an ninh

quốc phòng đối với các tướng lĩnh, nhưng vẫn có thể kiểm soát, hạn chế việc lộ bí mật tác chiến. Việc tách bạch này cũng cho phép chính phủ các nước châu Âu công bố với cộng đồng quốc tế về chính sách an ninh, quốc phòng của mình thông qua các sách trắng để trấn an dư luận, nhưng không làm lộ các thông tin tác chiến.

Chính sách quốc phòng kiểm chế của Đức do lịch sử để lại

Cùng trong khối EU nhưng chính sách quốc phòng của Đức lại ở trong một tư thế khác với Pháp do nguyên nhân lịch sử để lại. Những tổn thất, đau thương mà trực phát xít Đức – Ý – Nhật gây ra cho nhân loại trong Chiến tranh thế giới lần thứ Hai đã khiến cho ba quốc gia này phải thực hiện chính sách quốc phòng kiểm chế. Sau Thế chiến, các nước đồng minh, đặc biệt là Hoa Kỳ đã cử các chuyên gia tham gia soạn thảo ra các bản hiến pháp hậu chiến cho Đức, Ý, Nhật và tìm cách gây sức ép buộc các nước này thể hiện chính sách quốc phòng kiểm chế vào trong Hiến pháp. Mặt khác, cho đến tận ngày nay, dư luận quốc tế luôn quan ngại về sự trỗi dậy sức mạnh quốc phòng của các quốc gia này, nên cùng một hành động quân sự giống nhau, nhưng hành động của Pháp không làm cho dư luận quốc tế lo lắng, thì hành động như vậy của Đức, Nhật lại làm người ta liên tưởng đến thảm họa phát xít. Điều này dẫn đến trong Hiến pháp cũng như trong thực tiễn, Đức và Ý luôn bám sát chính sách quốc

phòng kiểm chế. Chính sách này thể hiện rõ nhất ở những điểm sau:

+ Đức, Ý không chế tạo vũ khí hạt nhân hay vũ khí giết người hàng loạt nói chung, mặc dù năng lực công nghệ và công nghiệp quốc phòng thừa sức làm được điều này;

+ Đức, Ý chỉ tập trung chế tạo các vũ khí hạng nhẹ, đặc biệt là súng trường nổi tiếng toàn cầu, nhưng không chế tạo những vũ khí siêu nặng như máy bay ném bom trọng tải lớn, tàu ngầm chạy bằng năng lượng hạt nhân, tàu sân bay, tên lửa liên lục địa;

+ Trong các chiến dịch quân sự do NATO tiến hành, với tư cách thành viên NATO, Đức và Ý phải tham gia đóng góp tài chính, nhưng không gửi quân tham gia tấn công, chỉ gửi quân y và lực lượng giữ gìn hòa bình, tuần tra sau khi quân đội của các thành viên khác như Mỹ, Pháp, Anh đã tấn công dọn đường và thiết lập các vùng tạm chiếm đóng.

Chủ quyền quốc gia

Đức, Pháp và các nước EU nói chung đã tham gia sâu rộng vào các tổ chức quốc tế nên chủ quyền quốc gia của họ không còn tuyệt đối, mà bị hạn chế bởi các điều ước quốc tế. Ngoài việc tham gia tổ chức Liên hiệp quốc như Việt Nam, Đức, Ý, Pháp đều tham gia NATO và EU. Nếu việc tham gia NATO dẫn tới các quốc gia này phải có nghĩa vụ tham gia chiến tranh khi một trong

các thành viên NATO bị tấn công, thì việc tham gia EU của các thành viên dẫn đến nghĩa vụ phải tuân thủ chính sách chung về quân sự, ngoại giao, kinh tế. Các quốc gia đơn lẻ của EU không còn quyền đơn phương áp dụng các biện pháp trừng phạt kinh tế nhằm cấm vận một quốc gia khác; thay vào đó, các biện pháp này phải do các cơ quan EU thông qua và nhân danh EU³.

Trong quan hệ ngoại giao liên quan đến kinh tế, chủ quyền quốc gia của các thành viên EU còn bị hạn chế nhiều hơn nữa. Nhằm tiết kiệm kinh phí, ở mỗi quốc gia đối tác, các thành viên EU có chung một Đại diện Phòng Thương mại và Công nghiệp. Thậm chí, các cơ quan của EU còn có thể buộc các thành viên ban hành các đạo luật, các biện pháp nhằm cải tổ kinh tế quốc gia. Hy Lạp, Tây Ban Nha, Ý trong cuộc khủng hoảng nợ công hiện nay (2010 – 2012) là một ví dụ⁴. Thậm chí nhiều tác giả còn cho rằng, bao nhiêu vụ bê bối về tình dục cũng không làm lung lay vị trí của Thủ tướng Berlusconi, nhưng khi EU gây áp lực thì vị Thủ tướng bê bối này buộc phải ra đi⁵.

³ Vũ Hà (2012), Vnexpress: *EU trừng phạt Iran*, ngày 24.1.2012, (<http://vnexpress.net/gl/the-gioi/2012/01/eu-trung-phat-iran/>)

⁴ Florian Diekmann (2012), Spiegel: *Sperrkonto soll Griechen zum Schuldenabbau zwingen*, ngày 6.2.2012, (<http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/0,1518,813673,00.html>)

⁵ Tinmoi.com (2012), *Khủng hoảng nợ Châu Âu quật ngã Thủ tướng Berlusconi*, ngày 09.01.2012, (<http://www.tinmoi.vn/khung-hoang-no-chau-au-quat-nga-thu-tuong-italia-11633171.html>)

Mối quan hệ giữa nhân quyền và chủ quyền

So với các nước phương Đông như Việt Nam, Trung Quốc (không bao gồm Nhật Bản, Hàn Quốc, Thái Lan, Singapore), các nước phương Tây nói chung và Đức – Pháp – Ý nói riêng quan niệm: Nhân quyền có tính phổ quát, không biên giới, không phân biệt quốc gia, chế độ chính trị, chế độ kinh tế. Đây chính là điểm khác biệt giữa quyền cơ bản của công dân (vốn gắn liền với từng quốc gia, phụ thuộc vào chế độ chính trị, chế độ kinh tế của từng quốc gia) với nhân quyền.

Nhân quyền tồn tại mà không cần sự phê chuẩn hay quy định của nhà nước. Bởi vì, nếu quan niệm ngược lại: nhân quyền cần phải có sự phê chuẩn hay quy định của nhà nước thì sẽ dẫn tới hai hệ quả mâu thuẫn: *Thứ nhất*, quốc gia nào chưa tham gia các công ước về nhân quyền, chưa có các văn bản quy định về nhân quyền thì ở đó không có nhân quyền. *Thứ hai*, nếu mỗi quốc gia ban hành các văn bản quy định về nhân quyền theo cách hiểu riêng của mình, theo đặc thù về chế độ chính trị, kinh tế riêng của mình, thì nhân quyền sẽ không còn tính phổ quát, chẳng có giá trị gì khác biệt so với quyền cơ bản của công dân, thậm chí chẳng có giá trị gì khác biệt so với quyền của công dân trong một văn bản lập quy như thông tư của các bộ trưởng.

Với quan niệm nhân quyền thiêng liêng, trong một vài trường hợp cao hơn cả chủ

quyền quốc gia, các nước phương Tây tự đặt cho mình nghĩa vụ phải bảo vệ nhân quyền không chỉ trong quốc gia họ mà ở cả các nước láng giềng. Việc Liên hiệp quốc (Việt Nam là quốc gia thành viên) thông qua Nghị quyết thiết lập vùng cấm bay đối với Libya là một ví dụ⁶. Vì lý do nhân quyền, các quốc gia phương Tây không chỉ can thiệp vào công việc nội bộ của quốc gia khác, mà còn *tự đặt mình làm bị đơn, cho phép công dân, người nước ngoài kiện mình trong các vụ án về nhân quyền*. Tòa án Công lý EU (The court of Justice of the European Union) là một ví dụ cho phương diện này. Theo cơ chế này, công dân các nước EU, người nước ngoài chịu sự đối xử mang tính vi phạm nhân quyền từ một quốc gia thành viên EU, sau khi khiếu kiện nhưng không thỏa mãn với kết quả giải quyết của tòa án, cơ quan có thẩm quyền của quốc gia thành viên, có thể đệ đơn khởi kiện quốc gia thành viên này lên Tòa án Công lý EU với lý do quốc gia thành viên đã vi phạm nhân quyền⁷.

Tôn trọng niềm tin

Khác với Hoa Kỳ, quốc gia coi việc tham gia quân đội là một lựa chọn nghề nghiệp thời bình, không phải là nghĩa vụ quân sự, Đức, Pháp coi việc tham gia quân đội là nghĩa vụ quân sự. Tuy nhiên, để vừa

⁶ Ngọc Anh (2011), vtv.vn: *LHQ cho phép thiết lập vùng cấm bay ở Libya*, ngày 18 tháng 3 năm 2011. (<http://vtv.vn/Article/Get/LHQ-cho-phep-thiet-lap-vung-cam-bay-o-Libya--db9ba1f0c4.html>)

⁷ Có thể theo dõi quan niệm này trong vụ án Solange II tại http://de.wikipedia.org/wiki/Solange_II

đảm bảo tính công bằng đối với những thanh niên không tham gia quân đội, vừa tôn trọng niềm tin của công dân thì pháp luật của các quốc gia này có những quy định đặc thù⁸. Theo đó, một công dân cho rằng việc tham gia quân đội có thể dẫn đến anh ta phải bắn giết kẻ thù là trái với niềm tin không sát sinh của mình, hoặc trái với những niềm tin tôn giáo của người đó thì có thể từ chối tham gia nghĩa vụ quân sự. Nhưng khi từ chối tham gia nghĩa vụ quân sự, anh ta phải tham gia một nghĩa vụ thay thế phi quân sự, ví dụ như lao động công ích, phục vụ các hoạt động dân sự trong quân đội.

Đây là một giải pháp dung hòa thú vị giữa một bên là nghĩa vụ hiến định (nghĩa vụ quân sự) và một bên là quyền tự do cơ bản của công dân (quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo) trong trường hợp nghĩa vụ cơ bản xung đột với quyền cơ bản.

Giải pháp này cũng tạo nên sự công bằng giữa người thực hiện nghĩa vụ quân sự và người không thực hiện nghĩa vụ quân sự. Cả hai nhóm người đều phải đóng góp công sức của mình cho xã hội theo những lựa chọn phù hợp với niềm tin của mình.

2. Mô hình hiến định về chính sách quốc phòng, an ninh, đối ngoại của Đức, Pháp

1. CHLB Đức

Cơ sở hiến định cho hoạt động quốc phòng, an ninh

Quốc phòng, an ninh và đối ngoại là một cấu trúc hiến định trong Hiến pháp của CHLB Đức (còn có cách dịch khác là Đạo luật Cơ bản - Grundgesetz) và nó phải phù hợp với một nền chính trị dân chủ chính đáng⁹.

Hiến pháp và Luật Quốc tế tạo lập nền tảng cho tất cả các hoạt động của quân đội Đức. Sự tuân thủ và thực thi các quy phạm pháp luật này là thành phần không thể tách rời của chính sách hòa bình quốc tế. Luật Nhân đạo quốc tế và Quy tắc Tham gia (ROE) tạo nền tảng cho các hoạt động được nhất thể hóa (tích hợp) trong quá trình chỉ huy và kiểm soát trong quân đội Đức.

Bảo vệ nước Đức trước các đe dọa quân sự từ bên ngoài là và sẽ là chức năng cốt lõi của quân đội Đức (Bundeswehr), giống như nó được quy định bởi Hiến pháp. Việc phòng thủ của các đối tác liên minh trong những sự kiện tấn công và dẫn đến cần có sự trợ giúp trong các cuộc khủng hoảng và xung đột có

⁸ Xem §17a GG tại http://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_17a.html

⁹ Federal ministry of defence (2006), *White paper 2006: on german security policy and future of Bundeswehr*, p. 55, ngày 11.2.2012 (http://merln.ndu.edu/whitepapers/germany_white_paper_2006.pdf)

thể leo thang thành một mối đe dọa thực sự. Phòng thủ quốc gia truyền thống và phòng thủ tập thể tiếp tục là nhiệm vụ chính của quân đội Đức, thậm chí nếu những sự tiến triển đe dọa như vậy chưa rõ ràng là sẽ xảy ra trong hình dung tương lai.

Hiến pháp Đức cung cấp một phạm vi tự do khá rộng, làm cho nó có khả năng đáp ứng với những thay đổi trong môi trường an ninh. Tòa Hiến pháp Liên bang thông qua phán quyết ngày 12/7/2004 đã làm rõ rằng lực lượng vũ trang của Đức, bên cạnh việc bảo vệ quốc gia và các đồng minh, có thể được trưng dụng cho các nhiệm vụ quốc tế, trong bối cảnh phải tuân thủ theo các quy tắc của hệ thống an ninh tương hỗ tập thể theo § 24.2 Hiến pháp Đức.

Trên cơ sở này, quân đội Đức tham gia vào các chiến dịch ngăn chặn xung đột quốc tế và các nhiệm vụ quản lý khủng hoảng, bao gồm việc chiến đấu chống lại chủ nghĩa khủng bố quốc tế. Quyết định việc quân đội tham gia các hoạt động trong bối cảnh quốc tế trước hết là trách nhiệm của Chính phủ Liên bang. Các hoạt động quân sự thực hiện bởi lực lượng vũ trang Đức luôn đòi hỏi "được đóng dấu Hiến pháp" thông qua việc chấp thuận của Hạ viện Đức (Bundestag) trước đó. Yêu cầu phê chuẩn của Hạ viện đóng vai trò như một phương tiện kiểm soát của Nghị viện đối với việc sử dụng lực lượng vũ trang, được ủng hộ bởi đa số nghị viên, ngoài ra còn là sự quan tâm của Nghị viện

đối với những quân nhân trước khi họ dần thân vào những nhiệm vụ nguy hiểm.

Chính phủ Liên bang cũng có quyền quyết định khởi xướng sử dụng lực lượng vũ trang và xác định điều kiện chính xác cũng như các dàn xếp khác. Đạo luật *Sự tham gia của Nghị viện* có hiệu lực vào tháng 3 năm 2005, lần đầu tiên đưa ra cơ sở luật định (tầm văn bản luật) về hình thức và thủ tục của quá trình Nghị viện chấp thuận cho một nhiệm vụ của lực lượng vũ trang Đức ở nước ngoài.

Trong từng trường hợp cụ thể, các điều kiện cho hành động chính trị ở tầm quốc tế và nhu cầu có khả năng đáp ứng sự thay đổi mềm dẻo linh hoạt trong sự tiến triển của một tình huống quân sự sẽ đặt ra những yêu cầu đáng kể cho tất cả những chủ thể tham gia quá trình ra quyết định hiến định liên quan đến việc sử dụng lực lượng vũ trang. Chính phủ Liên bang sẽ tiếp tục đóng vai trò riêng của họ liên quan đến khía cạnh này trong tương lai bằng cách thông tin toàn diện và kịp thời cho Nghị viện.

Ngoài việc phòng thủ, lực lượng vũ trang chỉ có thể được sử dụng tại Đức trong những phạm vi mà Hiến pháp cho phép một cách rõ ràng (§ 87a.2 Hiến pháp). Ví dụ, khi tuyên bố tình trạng chiến tranh hoặc khủng hoảng, lực lượng vũ trang có thể được trưng dụng để bảo vệ các cơ sở dân sự trọng yếu như nhà máy, bệnh viện hoặc vào việc kiểm soát giao thông (§87a.3 Hiến pháp). Việc sử dụng lực lượng vũ trang ngoài ra cũng có thể được phép trong những điều kiện nhất định

nhằm hỗ trợ lực lượng cảnh sát trong các tình huống nguy hiểm cận kề đe dọa sự tồn tại của trật tự dân chủ tự do cơ bản của Liên bang hoặc của một tiểu bang (§87a.4 Hiến pháp) và nhằm hỗ trợ các bang đối phó với thảm họa tự nhiên hoặc các tai nạn đặc biệt nghiêm trọng (§35.2 và §35.3 Hiến pháp). Lực lượng vũ trang có thể đưa ra các trợ giúp về pháp luật và hành chính vào bất kỳ thời gian nào đối với các nhà chức trách dân sự của Liên bang, tiểu bang hoặc chính quyền địa phương mà không có thêm bất kỳ chủ quyền bổ sung nào (§35.1 Hiến pháp).

Tầm quan trọng của việc bảo vệ dân cư và các công trình hạ tầng trọng yếu của quốc gia ngày càng tăng lên dưới góc độ mối đe dọa lớn lên mà các cuộc tấn công khủng bố đang đặt ra trên lãnh thổ Đức. Nhiệm vụ này trước hết và trên hết thuộc về các cơ quan an ninh nội địa của Liên bang và tiểu bang. Tòa án Hiến pháp Liên bang, thông qua phán quyết ngày 15.2.2006 liên quan đến *Đạo luật an ninh hàng không*, đã xác định giới hạn của lĩnh vực này, đồng thời cụ thể hóa khung cho các hoạt động hỗ trợ của lực lượng quân đội tại §35.2 và §35.3 Hiến pháp, theo đó tấn công khủng bố được coi là một tai nạn nghiêm trọng theo nghĩa của §35 Hiến pháp. Lực lượng quân đội có thể được sử dụng nhằm ngăn chặn nó nếu việc xảy ra thiệt hại là cận kề và với một xác suất cao nhất định bởi hành vi tấn công khủng bố. §35 Hiến pháp chỉ cung cấp cơ sở hiến định cho việc quân đội trợ giúp các nhà chức trách dân sự,

tuy nhiên không được phép sử dụng các vũ khí đặc trưng của quân đội (vũ khí hạng nặng) trong những trường hợp này. Lực lượng quân đội bị hạn chế sử dụng các vũ khí mà cảnh sát được phép sử dụng theo luật tương ứng. Chính phủ Liên bang bởi vậy đang xem xét sự cần thiết nói rộng khuôn khổ hiến định cho việc sử dụng lực lượng quân đội do sự thay đổi bản chất của khủng bố quốc tế, sự gia tăng nguy cơ bạo lực bởi các tổ chức phi nhà nước và hoạt động này chủ yếu không bị giới hạn bởi biên giới quốc gia, và những cuộc tấn công này cũng dễ dàng hình dung ở nước Đức, và bởi vì loại hình, mục tiêu, tác động vượt quá các tiêu chí pháp luật, thực tế thường áp dụng cho các mối nguy hiểm truyền thống. Chính sách an ninh phản ứng nhanh nhạy và đón trước tương lai cần phải cân nhắc bao gồm cả những tình huống đặc biệt như vậy.

Thấm nhuần, tuân thủ các giá trị dân sự

Nghĩa vụ của bất kỳ quân nhân nào là phục vụ Cộng hòa Liên bang Đức một cách trung thực và chiến đấu dũng cảm bảo vệ quyền và tự do của người Đức. Hoạt động quân sự mang đặc điểm liên quan đến sự tích hợp công tác tổ chức với trật tự thứ bậc với một chuỗi mệnh lệnh rõ ràng, các nguyên tắc ra lệnh và tuân thủ của quân đội, và một phạm vi nghĩa vụ rất rộng về lòng trung thành, và trong một số trường hợp còn bao gồm cả việc mạo hiểm đến tính mạng của mình. Hơn nữa, quân nhân kiểm soát vũ khí

và khí tài với tiềm năng phá hủy rất lớn, và họ có thẩm quyền và nghĩa vụ sử dụng chúng dưới những điều kiện nhất định.

Việc định hướng và giáo dục dân sự - như là nguyên tắc định hướng của quân đội Đức - hàm chỉ rằng các điều kiện theo đó lực lượng quân đội thực thi các nhiệm vụ phải hòa hợp với các nguyên tắc một nhà nước pháp quyền tự do, dân chủ. Cụ thể khi xem xét bản chất của các hoạt động quân sự, điều rất quan trọng đối với các quân nhân là xác định một cách cụ thể và luôn có ý thức về những giá trị và tiêu chuẩn đã được chỉ ra trong Hiến pháp. Chỉ những người nào thực sự thừa nhận trật tự tự do dân chủ cơ bản thì mới có khả năng chiến đấu bảo vệ nó với lý trí và niềm tin. Và chỉ những người nào trải nghiệm hàng ngày các nguyên tắc hiến định và các giá trị mới có khả năng phát triển sự sẵn sàng cần thiết đứng lên bảo vệ các nguyên tắc và giá trị đó. Vì những lý do này, những người phục vụ trong quân đội Đức cũng được hưởng các quyền tự do cơ bản giống như mọi công dân khác. Hạn chế áp dụng chỉ trong phạm vi mà các mệnh lệnh của hoạt động quân sự đòi hỏi cực kỳ cần thiết và, những mệnh lệnh này đòi hỏi phải có cơ sở trong các đạo luật.

Thành tố trung tâm của ý tưởng dung hòa nguyên tắc quân sự và các giá trị dân sự là mô hình người công dân mặc quân phục. Các quân nhân được gọi vào quân ngũ, giống như mọi người khác, là một thành phần tạo

nên xã hội. Khi họ không thực thi nghĩa vụ quân sự, họ sẽ hoạt động trong các đảng phái chính trị, nhà thờ, các nhóm lợi ích, câu lạc bộ và các tổ chức khác, và bởi vậy họ đóng vai trò chủ động tích cực trong việc định hình các cộng đồng.

Định hướng nội bộ và giáo dục dân sự nhằm xây dựng khả năng giải quyết các vấn đề an ninh thành công khi phải phối hợp nhịp nhàng giữa chính trị, xã hội và quân đội. Bởi vậy, các nhiệm vụ và tác chiến của quân đội Đức cần phải được tích hợp trong quan niệm chính trị toàn diện. Sức mạnh của quân đội Đức bắt nguồn từ mối quan hệ gần gũi với xã hội và sự phối hợp đã được thời gian kiểm nghiệm; quân đội và xã hội dân sự như cá với nước. Giáo dục đạo đức và lòng tin không chỉ giúp phát triển khả năng tự nhận thức nghề nghiệp mà còn thúc đẩy khả năng của cá nhân hành động bằng trách nhiệm của chính mình trong những tình huống khó xử về đạo đức.

Chế độ nghĩa vụ quân sự phổ thông

Chế độ nghĩa vụ quân sự được quy định tại §17a Hiến pháp Đức. Chế độ này là một sự kết hợp thông minh giữa những quân nhân thường trực và người tình nguyện tạm thời, giữa chế độ quân sự cơ bản, chế độ quân sự nâng cao và chế độ quân sự dự bị. Sự kết hợp này vừa thể hiện tính chuyên nghiệp cao của hoạt động quân sự vừa bảo đảm sự hội nhập với xã hội.

Chế độ quân sự cơ bản và nâng cao nhằm cung cấp một phạm vi rộng lớn về kiến thức và kỹ năng tham gia quân đội. Thông qua chế độ này, sự trao đổi giữa quân đội và xã hội sẽ diễn ra thường xuyên, liên tục, đặc biệt là đối với thế hệ trẻ. Chế độ tuyển quân đáp ứng một phổ rất rộng các nhiệm vụ trong quân đội, xây dựng một cơ sở rộng lớn cho các phẩm chất giáo dục và nghề nghiệp. Điều này làm giảm gánh nặng đào tạo mà vẫn giúp duy trì được chất lượng quân nhân cao cho quân đội.

2. Cộng hòa Pháp

Cơ sở hiến định cho hoạt động an ninh quốc phòng

Hiến pháp Cộng hòa Pháp 1958, có hai điều nói về trách nhiệm, thẩm quyền của Tổng thống về vấn đề an ninh, quốc phòng, đối ngoại.

§5 Đoạn 2, quy định: “*Ông ta (Tổng thống) sẽ là người bảo đảm độc lập dân tộc, toàn vẹn lãnh thổ và tôn trọng các hiệp ước*”. Bằng quy định này, Hiến pháp đã đồng thời xác định ba vấn đề:

- Ở nước Pháp, người chịu trách nhiệm cao nhất và cuối cùng về an ninh quốc phòng, ngoại giao trước nhân dân Pháp là Tổng thống. Ông ta không thể đổ lỗi cho bất kỳ ai khác và phải có bổn phận bằng mọi cách chăm lo cho an ninh quốc phòng và đối ngoại của quốc gia.

- Phân định rõ thẩm quyền hành pháp giữa Tổng thống và Thủ tướng. Điều này đặc biệt có ý nghĩa trong bối cảnh nước Pháp là một quốc gia theo hình thức chính thể Cộng hòa lưỡng tính và “hành pháp hai đầu”. Như vậy, Thủ tướng Pháp là người đứng đầu chính phủ Pháp nhưng không có thẩm quyền và không chịu trách nhiệm về an ninh, quốc phòng, đối ngoại mà chỉ chịu trách nhiệm thực thi các vấn đề đối nội, kinh tế, xã hội, văn hóa...

- Phân định rõ thẩm quyền giữa Tổng thống và Nghị viện trong vấn đề này. Nghị viện chỉ có quyền phê duyệt ngân sách cho hoạt động an ninh quốc phòng đối ngoại và quyền giám sát các hoạt động này. Bản thân việc hình thành chính sách về an ninh, quốc phòng, đối ngoại cũng như việc triển khai thực tế các chính sách này sẽ thuộc về thẩm quyền của Tổng thống.

Điều khoản thứ hai - §15 - của Hiến pháp CH Pháp 1958 nói về vị trí của Tổng thống trong lực lượng vũ trang và phần nào đề cập đến cơ cấu tổ chức của cơ quan đặc trách về vấn đề an ninh quốc phòng. Điều này quy định như sau:

“Tổng thống sẽ là Tổng tư lệnh tối cao của lực lượng vũ trang. Tổng thống sẽ chủ trì các hội đồng, ủy ban cấp cao về phòng thủ quốc gia”.

Điều khoản này khá giống với §103 K.2. Tuy nhiên, do Hiến pháp ở Pháp là văn bản có hiệu lực pháp lý cao nhất và vai trò Tổng

tư lệnh tối cao của Tổng thống Pháp là thực quyền nên trách nhiệm của Tổng thống khá rõ ràng.

Điều khoản này cũng tạo lập các thiết chế cho các hội đồng, ủy ban cao cấp về an ninh quốc phòng, tồn tại bên cạnh Bộ Quốc phòng Pháp. Các thiết chế theo kiểu hội đồng, ủy ban này bảo đảm sự phối hợp liên ngành, cũng như tăng tính chất dân chủ của hoạt động quân sự.

Chính sách quốc phòng ngăn chặn

Trong quân sự, việc ra đòn trước thường bao giờ cũng là một lợi thế. Các quốc gia đều cân nhắc việc này. Tuy nhiên, chỉ các quốc gia có tiềm lực quân sự mạnh mới ưu tiên áp dụng chính sách này. Nước Pháp là một trong số này. Họ cho rằng phòng vệ sớm sẽ tiết kiệm được chi phí, hạn chế đổ máu, dễ kiểm soát tình hình, tránh được các thảm họa nhân đạo.

Theo *The French White Paper* của Bộ Ngoại giao Pháp công bố năm 2008¹⁰, mục đích của các biện pháp ngăn chặn là “tránh sự nổi lên hoặc trầm trọng hóa những đe dọa đối với an ninh quốc gia của chúng tôi. Một chiến lược phòng ngừa hiệu quả sẽ dựa vào một phạm vi rộng lớn các công cụ: ngoại giao, kinh tế, quân sự, luật pháp, văn hóa, kết

hợp và hợp tác ở tầm quốc gia và quốc tế”. Trong bối cảnh toàn cầu hóa, các tiếp cận tập thể và hội nhập là điều tối cần thiết.

Kết luận

Qua phân tích các quy định Hiến pháp, học thuyết và tập quán liên quan đến an ninh quốc phòng và đối ngoại của Đức, Pháp có thể gợi mở một số kinh nghiệm cho Việt Nam:

- Việc bảo đảm nguyên tắc "quân sự dưới dân sự" sẽ là một bảo đảm cho hòa bình và dân chủ;
- Tách bạch chính sách quốc phòng và việc tác chiến là rất cần thiết;
- Các quan niệm về chủ quyền quốc gia, phòng vệ sớm, can thiệp quân sự của các nước Đức, Pháp khác biệt khá nhiều so với cách hiểu truyền thống của Việt Nam. Điều này cần phải phân tích và ý thức rõ, đặc biệt trong mặt trận đối ngoại;

Cách tiếp cận tổng hợp đối với an ninh – quốc phòng – ngoại giao của Đức và Pháp khá liên hoàn, phối hợp tốt nhờ thông qua hệ thống "một nút bấm" (nguyên thủ quốc gia), tỏ ra khá hiệu quả.

¹⁰ The french white paper on defence and national security, 2008, p.11