

NGHỊ VIỆN CHÂU ÂU – NHỮNG NÉT ĐẶC TRƯNG CỦA CHẾ ĐỘ CỘNG HÒA ĐẠI NGHỊ

Ths. Đặng Minh Đức

Viện Nghiên cứu Châu Âu

Nghị viện Châu Âu (EP) là cơ quan Nghị viện liên quốc gia được bầu cử trực tiếp đầu tiên trên thế giới do công dân của 27 nước thành viên trong Liên minh bầu ra theo nguyên tắc phổ thông, đầu phiếu, trực tiếp và bỏ phiếu kín và là một thiết chế đại diện quyền lợi cho các tầng lớp xã hội ở Liên minh Châu Âu. Nghị viện Châu Âu được các hiệp ước trao thẩm quyền trong thực hiện và giám sát mục tiêu và giá trị của EU nhằm đảm bảo công khai, minh bạch, hiệu quả và dân chủ ở Liên minh Châu Âu... Cùng với quá trình phát triển của Liên minh Châu Âu, Nghị viện Châu Âu được mở rộng thẩm quyền và khẳng định vai trò của mình trong lĩnh vực lập pháp, ngân sách, đặc biệt hoạt động giám sát các thiết chế ở EU. Nhiều thẩm quyền của Nghị viện Châu Âu được áp dụng tương tự như mô hình Nghị viện ở quốc gia theo chế độ cộng hòa đại nghị. Bài viết này sẽ phân tích Nghị viện Châu Âu với những nét đặc trưng của chính thể đại nghị và những “ảnh hưởng” theo tổ chức chế độ cộng hòa đại nghị từ các nước thành viên.

1. Mô hình nghị viện các nước thành viên EU

Nghị viện theo tiếng Pháp là “parlement”, có gốc là “parle” có nghĩa là “nói, bình luận, cãi vã” hay theo nguồn gốc từ tiếng Latinh là “parlare” có nghĩa là “nói” “bàn luận”. Mặc dù đã có lịch sử tồn tại lâu đời, Nghị viện cho đến nay vẫn là một khái niệm mở và có nhiều biến thể do sự khác biệt về lịch sử, xã hội, chính trị và kinh tế giữa các nước nên vị trí pháp lý của Nghị viện nằm trong bộ máy nhà nước cũng khác nhau. Nghị viện được hiểu là cơ quan đại diện cao nhất của các tầng lớp dân cư trong xã hội tư sản¹. Đây là cơ quan hình thành do bầu cử, có chức năng chủ yếu là lập pháp. Sự ra đời của chế độ Nghị viện gắn liền với cuộc cách

¹ Nghị viện còn có một số tên gọi khác ở các quốc gia như: Quốc hội ở Mỹ, Việt Nam (trong khi đó Quốc hội ở Pháp là tên gọi của Hạ viện); Xâyim (Ba Lan), Hội đồng dân tộc (Áo, Thụy Sĩ, Slôvakia); Duma quốc gia (Nga)... Với những nước có Nghị viện hai viện thì tùy theo cách đặt tên của từng quốc gia mà Hạ viện và Thượng viện có những tên gọi khác nhau: Hạ viện có những tên như Viện Đại biểu (Braxin, Mỹ, Italia, Indônêxia, Nhật Bản, Rumani, Cộng hòa Séc); Viện Nhân dân (Ấn Độ); Bundextas Hạ viện và Bundexrat - Thượng viện (Đức)...

mạng dân chủ tư sản. Chế độ Nghị viện và nền lập hiến là thắng lợi của giai cấp tư sản nhằm chống lại chế độ quân chủ chuyên chế của nhà nước phong kiến. Cùng với sự thừa nhận nguyên tắc phân chia quyền lực trong việc tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước tư sản, quyền lập pháp được trao cho Nghị viện. Nghị viện tồn tại song song bên cạnh tổng thống, chính phủ và các cơ quan tòa án để thực hiện một trong ba quyền lực quan trọng nhất của nhà nước. Nghị viện không đơn giản là viện, mà nó luôn đồng nghĩa với "Nghị trường" nghĩa là Nghị viện là cánh cửa mở vào chính trường, ở đó người ta bàn đến những công việc hành pháp rồi thông qua những điều khoản luật pháp liên quan trực tiếp đến đời sống của quốc gia. Ví thế, khởi nguồn từ Viện Nguyên lão của La Mã đến Nghị viện của chế độ đại nghị Anh quốc, Nghị viện thường có hai việc chính: bày tỏ nguyện vọng của dân chúng và kiểm soát quyền lực của nhà Vua, xem Vua có thực thi những gì mình cam kết với dân chúng hay không. Như vậy, có thể hiểu Nghị viện, cơ quan trong bộ máy nhà nước, có quyền lập pháp, có nhiệm vụ thông qua các đạo luật, giám sát hoạt động của các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước cùng một số quyền hạn khác. Nghị viện được bầu cử bằng nhiều hình thức, song điểm chung lớn nhất là đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân thông qua kết quả bầu cử này.

Hiện nay hình thức nhà nước phổ biến dựa trên mô hình Cộng hòa Đại nghị và Cộng hòa Tổng thống. Mô hình Cộng hòa đại nghị - Nghị viện là cơ quan đại diện cho

ý chí, lợi ích của các tầng lớp xã hội, có quyền ban hành Hiến pháp, luật và phê duyệt tổng thống, thành lập, kiểm tra, giám sát chính phủ và có quyền bỏ phiếu bất tín nhiệm chính phủ. Tổng thống do Nghị viện bầu, chịu trách nhiệm báo cáo công tác trước Nghị viện và có quyền hạn chế. Chính phủ được thành lập bằng con đường Nghị viện, dựa trên số ghế chiếm đa số trong Hạ viện (hay trong Nghị viện, đối với nước có chế độ hai Viện) và thủ lĩnh đảng được người đứng đầu nhà nước bổ nhiệm hay được Nghị viện bầu làm Thủ tướng chính phủ. Những nước theo chế độ Cộng hòa Tổng thống thì Nghị viện vẫn là cơ quan đại diện cao nhất cho ý chí của các tầng lớp xã hội, có quyền ban hành Hiến pháp và luật, không có quyền bầu Tổng thống và thành lập chính phủ, không có quyền bỏ phiếu bất tín nhiệm chính phủ và không có quyền giải tán chính phủ. Tổng thống được cử tri bầu trực tiếp. Tổng thống có quyền hạn rất lớn như thành lập, kiểm tra, giám sát và giải tán chính phủ, có quyền phủ quyết một phần hay toàn bộ dự luật mà Nghị viện thông qua. Chính phủ do Tổng thống thành lập và chịu trách nhiệm trước Tổng thống²

Tổ chức bộ máy nhà nước của các nước thành viên Liên minh Châu Âu đều được thực hiện theo mô hình chế độ Cộng hòa Đại nghị (Cộng hòa Nghị viện). Sự lựa chọn mô hình này của các nước thành viên đều xuất phát từ điều kiện lịch sử, nhu cầu của giai

² Hoàng Thị Kim Quế, *Giáo trình Lý luận chung nhà nước và pháp luật*, Nhà xuất bản Đại học Quốc gia, Hà Nội, 2005, tr.144-145.

đoạn lịch sử, các nhân tố về chính trị, cơ cấu xã hội và đặc trưng văn hoá của từng quốc gia. Mô hình Cộng hòa đại nghị ở các quốc gia châu Âu thực hiện sự phân chia “mềm dẻo” không dựa theo cách phân chia “tuyệt đối” như ở chế độ Cộng hoà Tổng thống. Mô hình Nghị viện ở các nước châu Âu có các đặc trưng sau:

Thứ nhất: Nghị viện là nguồn hợp pháp bầu cử duy nhất, hành pháp được thành lập trên cơ sở cơ quan lập pháp. Ở các quốc gia châu Âu theo chế độ đại nghị, Nghị viện được nhân dân bầu ra có mục đích lập ra một chính phủ, trong trường hợp chính phủ không thành lập được thì Nghị viện phải giải tán để tìm ra một chính phủ mới. Như vậy, thành lập chính phủ là một nhiệm vụ quan trọng của Nghị viện ở chính thể này, theo đó nguyên thủ quốc gia có quyền bổ nhiệm Thủ tướng nhưng nguyên thủ quốc gia (Nữ hoàng, Tổng thống) không thể bổ nhiệm hoặc đề nghị việc bầu cử Thủ tướng nếu người đó không phải trong đảng chiếm đa số ghế trong Nghị viện hoặc nếu không có đảng nào chiếm đa số ghế thì chức vụ cao nhất trong cơ quan hành pháp được chọn ra bởi liên minh đảng chiếm đa số trong Nghị viện. Sau đó, Thủ tướng lựa chọn các bộ trưởng để Nghị viện phê chuẩn, trong trường hợp không lựa chọn được bộ trưởng để Nghị viện phê chuẩn thì chính phủ có thể bị giải thể. Có thể lấy một số ví dụ ở các nước điển hình trong Liên minh Châu Âu:

+ Theo quy định của hệ thống luật pháp nước Anh, Nữ hoàng là người có quyền bổ

nhiệm bất cứ người nào làm Thủ tướng, nhưng trên thực tế Nữ hoàng Anh không thể bổ nhiệm Thủ tướng nếu người đó không thuộc “thủ lĩnh” của đảng chiếm đa số trong Nghị viện, vì nếu bổ nhiệm người khác thì sẽ không được Nghị viện phê chuẩn. Ngoài nước Anh, hầu hết các nước thành viên Liên minh Châu Âu đều dựa trên chế độ Nghị viện, tức hành pháp được lập ra trên cơ sở Nghị viện.

+ Theo Hiến pháp năm 1975 của Hy Lạp, Nghị viện có quyền bầu ra Tổng thống và Tổng thống là người có quyền giới thiệu Thủ tướng. Thủ tướng Hy Lạp phải nhận được ít nhất 151 phiếu/300 phiếu của số đại biểu trong Nghị viện và thường những đảng chiếm đa số trong cuộc bầu cử sẽ làm Thủ tướng của Hy Lạp. Cũng theo Hiến pháp Hy Lạp, Nghị viện trong trường hợp cần thiết có thể bỏ phiếu tín nhiệm hoặc chi trích Chính phủ.

+ Theo Hiến pháp của Hungary, Nghị viện Hungary có quyền bầu Tổng thống và Tổng thống có quyền bổ nhiệm Thủ tướng. Sau đó, Thủ tướng có quyền lựa chọn các bộ trưởng và giải tán nội các. Các thành viên nội các phải chịu trách nhiệm báo cáo trước một hay nhiều uỷ ban của Nghị viện.

+ Hoặc theo quy định trong Hiến pháp của Malta, một thành viên mới của Liên minh Châu Âu, Chính phủ được thành lập trên cơ sở đảng chiếm đa số trong cuộc bầu cử phổ thông, trực tiếp vào Nghị viện (65 ghế).

+ Theo quy định của Hiến pháp Cộng hoà Liên bang Đức, Tổng thống có quyền giới thiệu ứng cử viên cho Hạ viện bầu Thủ tướng. Thủ tướng Đức trúng cử nếu nhận được ít nhất 50%+1 tổng số phiếu thuận của số đại biểu của Hạ viện. Nếu như người được Tổng thống giới thiệu không nhận được số phiếu thuận như trên thì Hạ viện có quyền bầu Thủ tướng mới trong vòng 2 tuần sau đó, người trúng cử lần này cũng phải nhận được 50%+1. Nếu lần này Hạ viện không có số phiếu thuận như trên, Tổng thống có quyền bổ nhiệm ứng cử viên có nhiều phiếu thuận hơn làm Thủ tướng, hoặc có thể giải tán Hạ viện và ra quyết định tiến hành bầu Nghị viện mới.

+ Theo Hiến pháp Italia, Tổng thống bổ nhiệm Thủ tướng và theo đề nghị của Thủ tướng, Tổng thống bổ nhiệm các bộ trưởng. Nhưng chính phủ mới phải báo cáo chương trình hành động của mình trước Quốc hội hai Viện và chương trình này phải được sự phê chuẩn của Nghị viện. Nghị quyết tán thành của Quốc hội về chương trình hành động của chính phủ coi như có sự phê chuẩn Nội các của chính phủ³

Thứ hai: Hành pháp phải chịu trách nhiệm chính trị trước Nghị viện⁴ Chế độ chịu trách nhiệm của hành pháp trước lập pháp của chế độ Nghị viện biểu hiện thành chế độ bất tín nhiệm chính phủ. Sự bất tín

nhiệm để “lật đổ” chính phủ chủ yếu là những mâu thuẫn phát sinh giữa cơ quan lập pháp và hành pháp. Mối bất hoà dẫn đến trách nhiệm chính trị của chính phủ trước Nghị viện là kết quả hoạt động của chính phủ không được Nghị viện chấp thuận. Nghị viện bác bỏ các chương trình chính sách của hành pháp đề trình điều này đồng nghĩa với việc bất tín nhiệm của chính phủ. Cơ sở của việc bất tín nhiệm của Nghị viện đối với chính phủ thường là chương trình, chính sách phát triển đất nước của chính phủ, các dự án luật trình trước Nghị viện, kể cả bất tín nhiệm cá nhân của các thành viên chính phủ... Tuy nhiên, sự bất tín nhiệm của Nghị viện đối với Chính phủ là một chế tài chính trị rất gay gắt, nó là đầu mối cho việc bất ổn định chính trị trong xã hội, gây ra khủng hoảng chính trị. Chính vì vậy, Hiến pháp các nước thành viên ở Liên minh Châu Âu thường là giới hạn áp dụng chế tài này. Như ở Pháp, Italia phải có ít nhất 1/10 số nghị sỹ trong Hạ viện yêu cầu việc bỏ phiếu tín nhiệm chính phủ mới được đặt ra.

Thứ ba: Nghị viện là cơ quan lập pháp và phê chuẩn ngân sách. Hiến pháp các nước châu Âu nói riêng và các nước khác nói chung đều thừa nhận vai trò lập pháp của Nghị viện, theo đó, chính phủ là cơ quan trình dự thảo luật, quyền thảo luận và thông qua các dự án luật thuộc thẩm quyền Nghị viện (thông qua và thảo luận ở Hạ viện và Thượng viện). Ngân sách ở các nước thành viên EU được coi là như dự luật và được thông qua như một đạo luật.

³ Nguyễn Đăng Dung (2001), *Tìm hiểu pháp luật: Luật Hiến pháp đối chiếu*, Nxb TP. Hồ Chí Minh, tr. 163-201.

⁴ Nguyễn Đăng Dung (2001), *sdd*, tr. 81-96.

2. Nghị viện Châu Âu – những ảnh hưởng của mô hình Cộng hòa Đại nghị

Để thực hiện mục tiêu đặt ra, các hiệp ước đã xây dựng mô hình tổ chức xoay quanh trục “bộ máy siêu quốc gia” như Nghị viện Châu Âu, Hội đồng Bộ trưởng, Ủy ban Châu Âu, Tòa án Châu Âu và các thiết chế khác... Các thiết chế này được xây dựng với các quyền như một quốc gia “hành pháp, lập pháp và tư pháp” Theo quy định của Hiệp ước Rome, hoạt động của các thiết chế EU dựa trên nguyên tắc: “*Cộng đồng chỉ có thể thực hiện thẩm quyền của mình được quy định trong Hiệp ước và những mục tiêu đặt ra trong các Hiệp ước*” (Điều 1, khoản 5 TEC) và đảm bảo các mục tiêu, giá trị chung đặt ra ở EU, đó là thúc đẩy “*các quyền, tự do, công bằng giữa các công dân*” đồng thời “*Liên minh được thành lập dựa trên các nguyên tắc của tự do, dân chủ, tôn trọng quyền con người và quyền cơ bản, nhà nước pháp quyền*” (Điều 6, TEC).

Là một trong những thiết chế được hình thành khi hình thành Cộng đồng Than và Thép Châu Âu, Nghị viện Châu Âu ngày càng mở rộng thẩm quyền và chức năng, là một thiết chế đại diện quyền lợi cho các tầng lớp xã hội ở Liên minh Châu Âu. Nghị viện Liên quốc gia được bầu cử trực tiếp đầu tiên trên thế giới do công dân của 27 nước thành viên trong Liên minh bầu ra theo nguyên tắc phổ thông, đầu phiếu, trực tiếp và bỏ phiếu kín. Cùng với quá trình phát triển của Liên minh Châu Âu, Nghị viện Châu Âu được mở rộng thẩm quyền và khẳng định vai trò của

minh trong lĩnh vực lập pháp, ngân sách, đặc biệt hoạt động giám sát các thiết chế ở EU. So với mô hình Nghị viện ở quốc gia theo chế độ Đại nghị thì Nghị viện Châu Âu có 3 chức năng căn bản: Chức năng lập pháp, chức năng ngân sách, chức năng giám sát. Các chức năng của Nghị viện Châu Âu xuất phát từ các quy định của Hiệp ước, là *thẩm quyền của các thiết chế của Cộng đồng được quy định trong các hiệp ước*. Như vậy, mô hình Nghị viện Châu Âu cũng có sự khác biệt về chức năng và thẩm quyền so với mô hình Nghị viện của quốc gia, theo đó Nghị viện Châu Âu bị giới hạn thẩm quyền theo quy định của Hiệp ước cho dù bản chất hoạt động thực tế của Nghị viện Châu Âu là theo mô hình nhà nước. Có thể thấy, mô hình chế độ đại nghị của EU được “*mô phỏng*” theo chế độ đại nghị từ các nước thành viên:

Thứ nhất, Ủy ban Châu Âu được hình thành và chịu sự giám sát của Nghị viện. Nghị viện Châu Âu bắt đầu không chính thức việc thông qua chương trình Lễ Bỏ nhiệm Chủ tịch Ủy ban Châu Âu từ năm 1981. Nghị viện có quyền bỏ phiếu bầu Chủ tịch Ủy ban Châu Âu⁵ và các thành viên của Ủy ban theo sự đề xuất Hội đồng⁶ Tuy nhiên, cơ chế bỏ phiếu này có sự khác biệt với thể chế đại nghị ở các quốc gia thành

⁵ Điều 9a, khoản 1, Hiệp ước Lisbon quy định: Nghị viện Châu Âu sẽ cùng Hội đồng thực hiện lập pháp và ngân sách, đồng thời kiểm soát chính trị và tham vấn các quy định trong Hiệp ước. Nghị viện sẽ bầu Chủ tịch Ủy ban Châu Âu.

⁶ Quy định về chức danh Chủ tịch Ủy ban Châu Âu: Nghị viện có quyền phê chuẩn hoặc không phê chuẩn theo sự đề

viên vì mối quan hệ giữa Nghị viện Châu Âu, Hội đồng Châu Âu và Ủy ban Châu Âu không giống mối quan hệ giữa Hạ viện, Thượng viện và Chính phủ trong chính thể ở các nước thành viên EU, đồng thời vai trò của các đảng phái ở Nghị viện Châu Âu cũng khác so với chính đảng ở các nước thành viên. Vì thế, Nghị viện có thẩm quyền trong việc bầu Chủ tịch Ủy ban Châu Âu sau khi có sự tham vấn của Hội đồng. Hội đồng phải bỏ phiếu thông qua theo cơ chế quá bán danh sách ứng cử. Nếu Nghị viện không bỏ phiếu thông qua ứng cử Chủ tịch Ủy ban thì Hội đồng làm lại thủ tục đề cử ứng viên mới cho Nghị viện. Các uỷ viên Ủy ban Châu Âu sẽ được bỏ phiếu phê chuẩn hoặc không theo phương thức bỏ phiếu đa số đồng thời với việc phê chuẩn của Chủ tịch Ủy ban⁷ Như vậy, ứng cử viên chức Chủ tịch Ủy ban Châu Âu không do nhóm đảng chiếm đa số ghé đề cử.

Trước khi Hiệp ước Maastricht có hiệu lực, Chủ tịch Ủy ban Châu Âu được chỉ định theo sự đồng thuận của lãnh đạo các nước thành viên, Nghị viện Châu Âu không có vai trò trong việc này. Ngoài ra, Hiệp ước Lisbon quy định Đại diện Đối ngoại của Liên minh Châu Âu sẽ đồng thời kiêm chức Phó Chủ tịch Ủy ban Châu Âu, điều này góp phần tăng cường sự giám sát của Nghị viện đối với vấn đề an ninh và đối ngoại chung của châu Âu. Quy định của Hiệp ước Lisbon đã tạo cho Nghị viện Châu Âu thẩm quyền giám sát toàn diện trong tất cả lĩnh vực,

trong đó có chính sách đối ngoại của EU vì trước khi Lisbon có hiệu lực, Nghị viện hầu như không có thẩm quyền này trừ việc giám sát khoản ngân sách đối ngoại trong gói ngân sách của EU hàng năm.

Như vậy, theo quy định của Hiệp ước Lisbon, vai trò của Nghị viện trong hoạt động giám sát các thể chế, thẩm quyền của Nghị viện chuyển từ “phê chuẩn” sang “bỏ phiếu” Chủ tịch Ủy ban Châu Âu. Quy định này thể hiện Chủ tịch Ủy ban Châu Âu phải chịu trách nhiệm cao hơn về tín nhiệm trước các thành viên Ủy ban. Chủ tịch Ủy ban Châu Âu vẫn phải báo cáo trước Nghị viện về hoạt động của Ủy ban và chịu trách nhiệm trả lời chất vấn trước Nghị viện. Nếu Nghị viện bỏ phiếu từ chối ứng cử viên, Hội đồng Châu Âu phải chỉ định ứng cử viên khác. Quy định này nhằm gắn trách nhiệm của Hội đồng trước Nghị viện khi giới thiệu ứng cử viên của Ủy ban Châu Âu. Như vậy, với hoạt động giám sát thủ tục chỉ định Ủy ban Châu Âu, Nghị viện đã thực hiện quyền kiểm soát, quyền điều hành của Ủy ban Châu Âu. Quyền bầu cử cơ quan hành pháp của Nghị viện ở Liên minh Châu Âu được áp dụng tương tự như ở chế độ Cộng hoà Nghị viện, theo đó Nghị viện có quyền bầu cơ quan hành pháp và đảm bảo sự giám sát của Nghị viện với cơ quan hành pháp. Khi bầu cử Chủ tịch Ủy ban Châu Âu, Nghị viện Châu Âu phải: (1) Đảm bảo sự gắn bó chặt chẽ giữa Nghị viện và Ủy ban Châu Âu, sự tín nhiệm và ủng hộ của đa số nghị sỹ trong suốt nhiệm kỳ; (2) Hội đồng Bộ trưởng phải phê chuẩn

⁷ Điều 9 D, khoản 7, Hiệp ước Lisbon.

kết quả bỏ phiếu của Nghị viện. Chủ tịch Ủy ban Châu Âu được bỏ phiếu tại Nghị viện thường là một chính trị gia có uy tín, được sự ủng hộ của đa số nghị sỹ; (3) Khi được ủng hộ của Nghị viện, Chủ tịch Ủy ban Châu Âu có quyền lựa chọn thành viên Ủy ban theo quy định của Hiệp ước (Hiệp ước Nice quy định mỗi nước có một đại diện trong Ủy ban Châu Âu) và tập thể Ủy ban Châu Âu phải đạt được đa số phiếu ủng hộ của Nghị viện.

Nghị viện cũng có thẩm quyền bỏ phiếu tín nhiệm đối với Ủy ban, theo đó đòi hỏi 2/3 số phiếu của nghị sỹ Nghị viện Châu Âu⁸. Đến nay Nghị viện đã có 7 cuộc bỏ phiếu tín nhiệm đối với Ủy ban Châu Âu nhưng không lần nào đạt đủ số phiếu thông qua. Ngoài các quyền hạn cơ bản trên, Nghị viện Châu Âu còn có quyền thành lập Ủy ban Thăm tra tạm thời (*temporary committee of inquiry*) và bổ nhiệm các thanh tra của Liên minh để thanh tra các trường hợp bị cho là vi phạm hay quản lý không tốt việc thực thi luật pháp của Cộng đồng. Ngoài vấn đề giám sát Ủy ban Châu Âu, Nghị viện cũng có thẩm quyền chỉ định đối với một số chức danh ở EU mà

trước đây thuộc thẩm quyền của các nước thành viên. Nghị viện tham vấn cho Hội đồng về chỉ định thành viên Toà Kiểm toán, Chủ tịch và thành viên của Hội đồng quản trị Ngân hàng Trung ương Châu Âu. Nghị viện có thẩm quyền bỏ phiếu chỉ định Thanh tra Nghị viện. Nghị viện cũng có quyền lựa chọn thành viên Ban Điều hành của Ủy ban Kinh tế Xã hội và Ủy ban Vùng; Quyền lựa chọn Hội đồng quản trị Cơ quan An toàn thực phẩm Châu Âu (EFSA)... Nghị viện Châu Âu có trách nhiệm giám sát các các thiết chế khác trước Nghị viện như Chủ tịch Ủy ban Châu Âu, Hội đồng Bộ trưởng, Tòa Kiểm toán và Chủ tịch Ngân hàng Trung ương Châu Âu thông qua các hoạt động báo cáo trước Nghị viện hoặc Ủy ban Chuyên môn của Nghị viện. Như vậy, trách nhiệm báo cáo là một trong những hình thức giám sát của Nghị viện đối với các các cơ quan nhà nước. Thông thường, Chính phủ và các thành viên Chính phủ phải chịu trách nhiệm báo cáo hoạt động trước Nghị viện. Ở Liên minh Châu Âu, Hiệp ước đã quy định hình thức trách nhiệm báo cáo của các thiết chế EU trước Nghị viện. Điều này đảm bảo mọi hoạt động của các thiết chế EU đều chịu sự giám sát của Nghị viện, đảm bảo sự tham gia và giám sát của người dân châu Âu, đảm bảo yếu tố dân chủ trong quá trình vận hành của hệ thống chính trị EU.

⁸ Nghị viện Châu Âu thành lập Ủy ban Điều tra Lâm thời "để điều tra..., đưa ra chứng cứ vi phạm hoặc những việc làm sai trái trong quản lý hành chính trong thực thi Luật cộng đồng" (điều 193 ex-138c, TEC). Đặc biệt, Nghị viện có quyền bỏ phiếu phê chuẩn hoặc không phê chuẩn Chủ tịch Ủy ban Châu Âu và các thành viên của Ủy ban theo sự đề xuất của Chính phủ các nước thành viên. Đây là một trong những cơ sở quan trọng, một thủ tục đảm bảo dân chủ trong tổ chức của Liên minh Châu Âu. Việc xác nhận của Nghị viện đã củng cố thêm quyền lực và tính hợp pháp của Ủy ban Châu Âu và Nghị viện có quyền bỏ phiếu bất tín nhiệm tập thể Ủy ban Châu Âu nếu 2/3 số nghị sỹ trong Nghị viện bỏ phiếu thông qua (Điều 201, TEC)...

Thẩm quyền của Nghị viện Châu Âu qua các hiệp ước

Hiệp ước	Vai trò/thẩm quyền của Nghị viện và cơ sở pháp lý
Hiệp ước hình thành Cộng đồng Than – Thép Châu Âu (1951)	Hình thành Quốc hội chung có thẩm quyền bỏ phiếu tín nhiệm với Ủy ban cấp cao trên cơ sở báo cáo hàng năm với 2/3 số phiếu của Quốc hội chung (Điều 24, ECSC).
Hiệp ước hình thành Cộng đồng Kinh tế Châu Âu (1957)	Thủ tục tham vấn (Điều 22, EEC và điều 11, Euratom). Quyền bỏ phiếu bất tín nhiệm Ủy ban Châu Âu với 2/3 số phiếu (Điều 144, TEC).
Hiệp ước Luxembourg (1970)	- Nghị viện có quyền tăng/giảm ngân sách, phân bổ lại ngân sách (Điều 203, TEC). - Nghị viện và Hội đồng có thẩm quyền chấp thuận ngân sách của Ủy ban Châu Âu (Điều 206, TEC).
Hiệp ước Brussels (1975)	- Bổ sung cho Nghị viện là cơ quan duy nhất có quyền chấp thuận ngân sách (điều 205a, EEC); Nghị viện có quyền từ chối chấp thuận toàn bộ ngân sách (Điều 203, TEC).
Đạo luật Châu Âu thống nhất (1986)	- Bổ sung thủ tục “hợp tác” (điều 189c, TEC) và thủ tục “tán thành” (được áp dụng cho Nghị viện đối với thoả thuận liên kết với nước thứ ba và Hiệp định gia nhập EU của các nước thành viên mới).
Hiệp ước Maastricht (1991)	- Bổ sung thủ tục “đồng quyết định” (Điều 189, TEC) và mở rộng thêm thẩm quyền cho các thủ tục trước đây. Nghị viện tham vấn cho các nước thành viên chỉ định Chủ tịch Ủy ban Châu Âu và bỏ phiếu chấp thuận tập thể Ủy ban Châu Âu (Điều 158, TEC).
Hiệp ước Amsterdam (1997)	Cải cách và mở rộng lĩnh vực áp dụng thủ tục đồng quyết định (Điều 251, TEC). Chỉ định Chủ tịch Ủy ban Châu Âu phải được phê chuẩn của Nghị viện Châu Âu và bỏ phiếu chấp thuận tập thể Ủy ban Châu Âu (Điều 214, TEC).
Hiệp ước Nice (2001)	Mở rộng lĩnh vực áp dụng thủ tục đồng quyết định (Điều 251, TEC).
Hiệp ước Lisbon (2009)	Thay thế thủ tục đồng quyết định bằng thủ tục lập pháp thông thường. - Chủ tịch Ủy ban Châu Âu được bầu cử trực tiếp tại Nghị viện khi có đề xuất của Hội đồng (Điều 9). - Cải cách thủ tục ngân sách (loại bỏ phân biệt ngân sách bắt buộc và không bắt buộc đối với Nghị viện) và “Hiến pháp hoá” Nghị viện có quyền khoản ngân sách dài hạn. Mở rộng thêm 30 lĩnh vực lập pháp theo thủ tục lập pháp thông thường...

Nguồn: Berthold Rittberger (2004), “*The Politics of Democratic Legitimation in the European Union*”, <http://www.nuff.ox.ac.uk/Politics/papers/2004/ab.pdf> và Hiệp ước Lisbon.

Thứ hai, chức năng về Ngân sách. Bắt đầu từ năm 1975, Nghị viện Châu Âu có quyền đặc biệt quan trọng trong việc quyết định ngân sách. Tuy vậy, quyền hạn trong việc lập ngân sách của Nghị viện Châu Âu ở giai đoạn đầu rất hạn chế, theo đó, Nghị viện Châu Âu chỉ tham gia vào quá trình chuẩn bị ngân sách, đặc biệt là đề ra hướng dẫn chung và loại hình chi tiêu. Trước khi Hiệp ước Lisbon có hiệu lực, Nghị viện Châu Âu vẫn chỉ giữ một vai trò khiêm tốn trong quá trình thực hiện ngân sách của Cộng đồng Châu Âu, trong khi Hội đồng Châu Âu vẫn là thiết chế đóng vai trò quyết định hơn trong vấn đề này. Ngân sách của Cộng đồng được chia làm hai loại chi tiêu: bắt buộc và không bắt buộc, trong đó khoản chi tiêu bắt buộc chiếm gần 90% ngân sách của Cộng đồng trong thời kỳ này⁹. Để đảm bảo khoản ngân sách được thông qua có một thiết chế dân chủ, minh bạch trong thu chi, Hiệp ước Lisbon đã huỷ bỏ sự phân biệt giữa chi tiêu bắt buộc và chi tiêu không bắt buộc, bổ sung vào quyền bác bỏ hoàn toàn quá trình ngân sách, Nghị viện Châu Âu có quyền ra quyết định cuối cùng đối với toàn bộ quá trình ngân sách.

Thứ ba, chức năng trong lĩnh vực lập pháp. Nghị viện Châu Âu đã đạt được những thành tựu đáng kể trong việc gia tăng vị thế trong EU, từ một cơ quan chỉ có vai trò tham vấn trở thành cơ quan lập pháp thực sự của Liên minh Châu Âu. Hiện nay, Nghị viện Châu Âu đã cùng với Hội đồng Bộ trưởng trở thành cơ quan lập pháp ở Liên minh Châu Âu, khác hẳn với Nghị viện Châu Âu ở giai đoạn 1951 - 1993. Nghị viện Châu Âu cùng Hội đồng Bộ trưởng có thẩm quyền ban hành đối với 70 lĩnh vực lập pháp ở Liên minh Châu Âu. Quy trình lập pháp – được gọi là thủ tục “đồng quyết định” ở EU¹⁰ - bắt đầu từ đề xuất lập pháp do Ủy ban Châu Âu soạn thảo. Một số thiết chế khác cũng có thể đưa ra những sáng kiến lập pháp là: Hội đồng Châu Âu, Hội đồng Bộ trưởng Châu Âu, Nghị viện Châu Âu, Ủy ban Kinh tế và Xã hội, Ủy ban Khu vực và các nước thành viên; Hoặc 1 triệu chữ ký của cử tri các nước thì sáng kiến gửi tới Nghị viện Châu Âu cũng trở thành dự thảo luật, nhưng các sáng kiến lập pháp của các chủ thể này không nhiều. Đây cũng là biểu hiện khác biệt giữa mô hình Nghị viện Quốc gia và ở Liên minh Châu Âu. Dự thảo luật được gửi đồng thời tới Nghị viện Châu Âu và Hội đồng Châu Âu. Hai cơ quan này thảo luận đề xuất lập pháp một cách hoàn toàn độc lập. Nghị viện

⁹ Trước khi Hiệp ước Lisbon có hiệu lực, Nghị viện Châu Âu có rất ít quyền kiểm soát hoặc gần như không có ảnh hưởng nào đến mảng này của ngân sách mà chỉ có quyền kiểm soát đối với 10% “không bắt buộc” còn lại, chủ yếu là các chi phí cho quỹ xã hội và khu vực. Trong khi bàn thảo về vấn đề ngân sách, Nghị viện Châu Âu có quyền đưa ra quyết định đối với những chi tiêu không bắt buộc, nhưng chỉ có quyền đề xuất thay đổi đối với chi tiêu bắt buộc.

¹⁰ Hiệp ước Lisbon chính thức có hiệu lực đã đổi tên “thủ tục đồng quyết định” hiện nay thành “thủ tục lập pháp thông thường” (*ordinary legislative procedure*) và thủ tục lập pháp thông thường áp dụng với 70 lĩnh vực.

thực hiện lần đọc và sửa đổi bổ sung đầu tiên sau khi các uỷ ban chuyên môn đã xem xét lại bản đề xuất. Kết quả thảo luận của nhóm này được hiểu như là “định hướng chung” và kết thúc lần đọc đầu tiên được hiểu như là “quan điểm chung” với đa số phiếu đủ điều kiện thông qua đề xuất của Uỷ ban và nhất trí sửa đổi đề xuất đó (common position). Trong khi đó, Nghị viện chỉ định một đại biểu được coi là “người chuẩn bị báo cáo” “Người chuẩn bị báo cáo” chịu trách nhiệm kết hợp các sửa đổi của Uỷ ban cũng như các khuyến nghị của Uỷ ban Khu vực và Uỷ ban Kinh tế và Xã hội để đưa vào đề xuất luật được soạn thảo. Báo cáo cuối cùng được bỏ phiếu tại một phiên họp toàn thể, các đề xuất sửa đổi có thể được ban hành. Để đề xuất trở thành Luật, Hội đồng và Nghị viện Châu Âu phải chấp nhận các sửa đổi của họ và thông qua một văn bản cuối cùng. Nếu Hội đồng và Nghị viện thoả thuận về các sửa đổi thống nhất sau lần đọc đầu tiên, đề xuất trở thành Luật của Liên minh¹¹ Chính vì thế, mô hình Nghị viện Châu Âu cũng chịu ảnh hưởng của mô hình lập pháp của Nghị viện các nước thành viên.

Khi các bên có những đề xuất khác nhau, lần đọc thứ hai giữa hai cơ quan sẽ diễn ra. Nghị viện Châu Âu phải đọc bản đề xuất lần hai trong vòng 3 tháng. Nếu ở lần đọc thứ hai này, hai cơ quan vẫn không thể

đi đến thoả thuận thì một Uỷ ban Hoà giải có thể được hình thành với số lượng người đến từ hai cơ quan này ngang bằng nhau. Uỷ ban Hoà giải sẽ cố gắng đàm phán để đi đến thoả hiệp được cả hai cơ quan. Cả hai cơ quan đều có quyền bác bỏ đề xuất của Uỷ ban sau lần đọc thứ hai hoặc sau khi lập Uỷ ban Hoà giải. Uỷ ban Châu Âu cũng có thể rút lại các đề xuất của mình bất kỳ lúc nào. Như vậy, thủ tục lập pháp mới của Nghị viện Châu Âu đã được tăng cường và tạo cho Nghị viện Châu Âu một vị thế bình đẳng với Hội đồng trong quá trình lập pháp. Thẩm quyền lập pháp ở EU theo thủ tục lập pháp thông thường sẽ tạo cho các thiết chế sự giám sát lẫn nhau, đảm bảo luật pháp được ban hành minh bạch, hiệu quả và dễ thực thi ở tất cả các nước thành viên.

Tóm lại, Liên minh Châu Âu không tổ chức theo thể chế chính trị Cộng hòa Tổng thống mà theo hướng của mô hình chế độ Đại nghị. Đặc điểm của mô hình chế độ Đại nghị có thể nhận thấy trong mô hình tổ chức của EU như sự phân quyền giữa cơ quan lập pháp (Nghị viện và Hội đồng Bộ trưởng) với hành pháp (Uỷ ban Châu Âu) khá mềm dẻo. Uỷ ban Châu Âu là cơ quan có quyền trình các dự án luật trước Nghị viện Châu Âu, cơ quan lập pháp (Nghị viện) có quyền giám sát cơ quan hành pháp và có quyền bỏ phiếu bất tín nhiệm để giải tán Uỷ ban Châu Âu, đồng thời cũng có quyền giám sát hoạt động của các thiết chế khác của Liên minh Châu Âu.

¹¹ Văn phòng Quốc Hội, *Nghị viện Châu Âu*, Nhà xuất bản chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2007.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Đăng Dung (2001), *Tìm hiểu pháp luật: Luật Hiến pháp đối chiếu*, Nxb TP. Hồ Chí Minh.
2. Hoàng Thị Kim Quế, *Giáo trình Lý luận chung nhà nước và pháp luật*, Nhà xuất bản Đại học Quốc gia Hà Nội, 2005.
3. Văn phòng Quốc hội (2007), *Nghị viện Châu Âu*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
4. Đặng Minh Đức (2010), *Chính sách cạnh tranh của Liên minh Châu Âu trong bối cảnh phát triển mới*, Nhà xuất bản Từ điển Bách khoa.
5. Đặng Thế Truyền, *Hệ thống chính trị và cải cách hệ thống 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, 2007.
6. Đặng Minh Đức (2007), *Vai trò của Nghị viện Châu Âu trong tiến trình dân chủ hóa ở Liên minh Châu Âu*, Luận văn thạc sỹ Luật học, Khoa Luật – Đại học Quốc gia Hà Nội.
7. Đặng Minh Đức (2005), *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 4/2005.
8. Đặng Minh Đức, *Những đặc điểm cơ bản của thể chế chính trị ở Liên minh Châu Âu*, Tạp chí Nghiên cứu Châu Âu, số 2(68)/2006, tr. 94-100.
9. Trần Thị Thu Huyền và Đặng Minh Đức, *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 5 (71)/2006, tr. 35-41.
10. Đặng Minh Đức, *Vai trò của Nghị viện Châu Âu trong đảm bảo nguyên tắc tự do kinh tế ở Liên minh Châu Âu*, Tạp chí Nghiên cứu Châu Âu, số 8 (74)/2006, tr. 28-32.
11. Trần Thị Thu Huyền và Đặng Minh Đức, *Giám sát của Nghị viện Châu Âu trong thực hiện chính sách an ninh đối ngoại chung ở Liên minh Châu Âu*, Tạp chí Nghiên cứu Châu Âu, số 2 (77)/2007, tr. 27-33.
12. Đặng Minh Đức, *Những vấn đề đặt ra và xu hướng phát triển của Nghị viện Châu Âu trong quá trình cải cách thể chế chính trị ở Liên minh Châu Âu*, Tạp chí Nghiên cứu Châu Âu, số 5 (80)/2007, tr. 41-49.