

ĐÁNH GIÁ CHẤT “LIÊN BANG” CỦA HỆ THỐNG CÁC THỂ CHẾ CHÍNH TRỊ HIỆN HÀNH LIÊN MINH CHÂU ÂU THEO LÝ THUYẾT LIÊN BANG

Ths. Phan Đăng Đức Thọ
Ngân hàng Phát triển Việt Nam

1. Những cách tiếp cận cơ bản trong lý thuyết liên bang

Thuật ngữ “liên bang” là một khái niệm trừu tượng, có chứa một nội hàm phức tạp. Cho đến nay, các học giả trên thế giới vẫn chưa thống nhất được một nội hàm chính xác của “liên bang”. Các dẫn chứng thực tế về quốc gia như Đức, Ấn Độ, Thụy Sĩ, Hoa Kỳ... mặc dù đều tự nhận là liên bang nhưng hệ thống tổ chức, bộ máy cũng rất khác nhau. Có thể điểm qua quan niệm về liên bang từ một số nguồn tiêu biểu:

- Theo quan điểm của Richard Laming – Tổng thư ký của Federal Union¹, lý thuyết về liên bang thì rất nhiều, nhưng có thể hiểu ngắn gọn trong hai nội dung cơ bản:

+/ Liên bang đặt ra bộ máy chính quyền nhiều hơn 1 cấp, với một bản hiến pháp thành văn phân chia thẩm quyền chính sách

giữa các cấp chính quyền khác nhau. Việc phân bổ quyền lực giữa các cấp chính quyền khác nhau chỉ có thể bị thay đổi với sự nhất trí của tất cả các chính quyền các cấp có bị ảnh hưởng chứ không chỉ phụ thuộc riêng vào một cấp chính quyền.

+/ Liên bang thiết lập cho mỗi cấp chính quyền có quan hệ trực tiếp đối với người dân. Mỗi cấp chính quyền đều nhận quyền lực trực tiếp từ người dân giao phó thông qua các cuộc bầu cử trực tiếp; và những quyết định của nó sẽ có tác động trực tiếp tới người dân của nó.

- Theo Heidrun Abromeit, nhà nước liên bang được phân loại thành hai mô hình²:

Thứ nhất, mô hình liên bang kép. Mô hình này có những đặc điểm sau:

Richard Laming, *The difference that federalism makes to Europe* (<http://www.federalunion.org.uk/europe/090112difference.shtml>)

2. Heidrun Abromeit, *Democracy in Europe: Legitimising Politics in the Non-State Polity*, Berghahn Books, 1998, tr.9.

+/ Có sự phân chia thẩm quyền lập pháp, hành chính và tài chính giữa chính quyền trung ương và các tiểu bang.

+/ Các tiểu bang có thể tham gia vào việc xây dựng chính sách ở cấp liên bang thông qua đại diện của họ được bầu vào Quốc hội Liên bang. Những đại diện này có quyền bình đẳng trong các cơ quan lập pháp Liên bang.

+/ Tiểu bang được giữ quyền phủ quyết khi lợi ích sống còn của họ bị đe dọa nghiêm trọng.

Thứ hai, mô hình liên bang thống nhất, có các đặc điểm:

+/ Có sự phân chia thẩm quyền lập pháp³, phân chia tài chính, phối hợp quản lý hành chính, đồng thời thực hiện lập chính sách chung.

+/ Các tiểu bang tham gia hoạch định chính sách ở cấp liên bang trong phạm vi công việc quản lý chung. Tiểu bang chỉ được tham gia ở Thượng viện mà không được tham gia Hạ viện. Số phiếu của tiểu bang phụ thuộc vào số dân của họ.

+/ Các tiểu bang có rất ít quyền hoặc không có quyền phủ quyết.

- Theo giáo trình *Lý luận chung về Nhà nước và Pháp luật*⁴, Nhà nước liên bang là do nhiều nhà nước hợp lại. Trong nhà nước liên bang, không chỉ liên bang có các dấu hiệu của nhà nước, mà các nhà nước thành viên ở mức độ này hay mức độ khác cũng có dấu hiệu của nhà nước, chủ quyền quốc gia. Trong nhà nước liên bang có hai hệ thống nhà nước và hai hệ thống pháp luật: của chung liên bang và của từng nước thành viên.

Như vậy, có thể thấy các quan niệm nêu trên không đồng nhất, mỗi quan niệm nhìn nhận liên bang theo một chiều cạnh. Tuy nhiên, từ những cách nhìn nhận trên, có thể rút ra những đặc điểm căn bản nhất cho một nhà nước liên bang, đó là:

- Quyền lực được phân chia giữa các thiết chế chính quyền trung ương và địa phương;

- Bản chất của sự phân chia quyền lực này phải được cụ thể hóa và đảm bảo trong Hiến pháp. Các tranh chấp về sự phân chia quyền lực này phải được giải quyết bằng thẩm quyền của cơ quan tư pháp tối cao;

- Sự phân chia quyền lực giữa trung ương và địa phương phải được cân bằng sao cho cả hai cấp đều có trách nhiệm (không nhất thiết phải là độc quyền hoàn toàn) đối

3. Thẩm quyền lập pháp có nghĩa là có sự phân chia thẩm quyền: liên bang và các tiểu bang có sự "cạnh tranh" trong cùng một lĩnh vực chính sách.

4. Giáo trình *Lý luận chung về Nhà nước và Pháp luật*. Khoa Luật, Đại học Khoa học xã hội và Nhân văn quốc gia, 1993, tr.60.

với những lĩnh vực quan trọng của chính sách công cộng;

- Sự phân chia cũng không thể quá cứng nhắc; phải chấp nhận một số lĩnh vực chính sách sẽ có sự chồng chéo, đan xen giữa chính quyền trung ương và địa phương. Nói tóm lại, lý thuyết liên bang có thể tồn tại và đứng vững được trong thế giới hiện đại chỉ có thể là lý thuyết liên bang hợp tác (cooperative federalism);

- Trong sự phân chia quyền lực, một số lĩnh vực chính sách về cơ bản phải là trách nhiệm của chính quyền trung ương vì chúng liên quan đến tính thống nhất, tính cố kết và đảm bảo hệ thống ở góc độ tổng thể. Những lĩnh vực chính sách như vậy thường bao gồm: những vấn đề đối ngoại, an ninh quốc phòng, quản lý tiền tệ, cụ thể hóa và bảo vệ quyền công dân - hoặc ít nhất là những quyền quan trọng cơ bản trong những quyền này.

2. Đánh giá chất “liên bang” của hệ thống các thể chế chính trị hiện hành Liên minh Châu Âu trên cơ sở lý thuyết liên bang

Ngay từ khi thành lập, hệ thống thể chế chính trị EU đã có tính chất siêu quốc gia của một liên bang. Trong quá trình hội nhập, tính chất này càng được mở rộng và vấn đề EU đã là một liên bang hay chưa là một câu hỏi được tranh luận rất nhiều trong giai đoạn các nước thành viên bỏ phiếu thông qua bản

Hiến pháp Châu Âu. Dưới đây là sự phân tích tính chất liên bang của EU trong điều kiện của các quy định hiện hành hiện tại.

Áp dụng tiêu chí nêu tại phần 1 để đánh giá mô hình các thể chế chính trị theo quy định hiện hành của Liên minh Châu Âu, có thể thấy các thể chế chính trị của Liên minh Châu Âu đã đạt được một số đặc điểm liên bang rõ ràng:

- Quyền lực đã có sự phân chia giữa các thiết chế chính quyền trung ương (như Ủy ban Châu Âu, Hội đồng Châu Âu, Nghị viện Châu Âu ...) và các thiết chế chính quyền địa phương khu vực (chính quyền của các quốc gia thành viên). Mỗi cấp chính quyền đều có thẩm quyền riêng và có tác động ảnh hưởng trực tiếp tới người dân.

- Bản chất của sự phân chia được quy định cụ thể hóa trong các văn kiện ở cấp độ Hiến pháp (các hiệp ước), tồn tại những lĩnh vực mà cả 2 cấp cùng chia sẻ thẩm quyền và có một cơ quan tư pháp tối cao (Tòa án Châu Âu) với thẩm quyền phán xét những tranh chấp trong việc phân chia quyền lực.

- Luật pháp của Liên minh có hiệu lực pháp lý cao hơn luật pháp quốc gia thành viên, là pháp luật có hiệu lực pháp lý đối với toàn bộ lãnh thổ của Liên minh.

- Luật pháp của Liên minh ngày càng nhiều những quy định được thông qua bằng QMV có ý nghĩa là buộc một số các quốc gia

thành viên đi ngược lại mong muốn của người dân của họ.

- Cả hai cấp chính quyền đều có những thẩm quyền quan trọng trong chính sách công cộng.

- Cơ cấu và thủ tục trong các thể chế của Liên minh đồng thời được dựa trên không chỉ nguyên tắc đa số mà có sự bảo đảm ý kiến, quan điểm của thiểu số.

- Các hiệp ước của Liên minh có phân chia thẩm quyền phân bổ nguồn lực cho cả cấp chính quyền.

- Cuối cùng, EU có một nghị viện được bầu cử trực tiếp.

Tuy nhiên, mô hình EU hiện tại rõ ràng vẫn còn thiếu vắng một số đặc điểm quan trọng của mô hình liên bang:

- Mặc dù có sự phân chia thẩm quyền giữa trung ương và địa phương, khu vực, nhưng một số thẩm quyền mặc dù nằm ở cấp trung ương nhưng lại phụ thuộc chủ yếu vào sự hoạt động của chính quyền địa phương. Đó là một số các lĩnh vực đòi hỏi sự thống nhất hoàn toàn ở Hội đồng Châu Âu như các quyết định về: cải cách Hiến pháp, mở rộng Liên minh, ngân sách. Điều này có nghĩa là một số các vấn đề chính trị quan trọng vẫn nằm trong tay chính quyền quốc gia thành viên.

- Sự cân đối về chính sách vẫn nghiêng về phía quốc gia thành viên. Đối với hầu hết các khu vực chính sách trừ kinh tế, các quốc

gia thành viên vẫn giữ quyền kiểm soát quá trình hoạch định chính sách, đặc biệt là đối với những chính sách tiêu tốn nhiều tiền của trong ngân sách như giáo dục, phúc lợi xã hội, quốc phòng và thậm chí quyền kiểm soát thuế và nguồn tài chính cũng cơ bản nằm trong tay chính phủ quốc gia thành viên.

- Các khu vực chính sách mà "truyền thống" được coi là thuộc về chính quyền Liên bang thì trong hệ thống của EU cơ bản thuộc về quốc gia thành viên. Chính sách đối ngoại, an ninh quốc phòng, quyền công dân mặc dù đang được hình thành ở cấp EU nhưng chỉ ở mức độ hạn chế và chủ yếu dựa trên cơ sở hợp tác liên chính phủ. Quản lý tiền tệ là một bước tiến đáng kể của Liên minh, song không phải mọi quốc gia thành viên EU đều nằm trong hệ thống này.

Một vấn đề nữa cần chú ý là Liên bang rút cuộc chỉ là hình thức cấu trúc của nhà nước, cấu trúc này có thể biến đổi ở mỗi quốc gia tùy theo điều kiện cụ thể về chính trị, kinh tế, văn hoá, lịch sử của nó ... Do vậy, trước khi có thể xem xét một chủ thể chính trị nào có phải là liên bang không thì phải xem xét, đánh giá mô hình chính trị đó có phải là nhà nước hay không, tức là thoả mãn điều kiện chứa đựng đầy đủ 5 dấu hiệu đặc trưng của nhà nước, bao gồm:

(1) Nhà nước thiết lập quyền lực công cộng đặc biệt;

(2) Nhà nước phân chia dân cư theo các đơn vị hành chính lãnh thổ;

- (3) Nhà nước có chủ quyền quốc gia;
- (4) Nhà nước ban hành pháp luật có bắt buộc mọi người dân phải thực hiện;
- (5) Đặt ra hệ thống thuế và thu thuế bắt buộc.

Và xét theo chiều cạnh này thì Liên minh Châu Âu còn thiếu vắng một vài yếu tố của một quốc gia liên bang, đó là:

- Chính quyền Liên minh không có khả năng hợp pháp sử dụng "biện pháp cưỡng chế pháp lý" đối với cá nhân công dân trên "lãnh thổ EU".
- Các thể chế của Liên minh không hề được chia sẻ thẩm quyền đặt ra hệ thống thuế cũng như lập ngân sách phân bổ nguồn thu thuế.

Kết luận

Như vậy, có thể thấy rằng Liên minh Châu Âu chưa thể gọi là một quốc gia liên bang theo đúng quan niệm truyền thống của khái niệm này. Tuy nhiên, theo ý kiến của nhiều nhà nghiên cứu về Liên minh Châu Âu, với một quan niệm linh hoạt về nội hàm của khái niệm liên bang, với sự phát triển theo chiều hướng hội nhập ngày càng sâu, rộng thì cũng có thể gọi Liên minh Châu Âu

là một kiểu “liên bang” mới (emerging federation).

Tài liệu tham khảo

1. Đinh Công Tuấn (2001). *Tổng quan về Liên minh Châu Âu*, Tạp chí Nghiên cứu Châu Âu, số 1/2001.
2. People’s Movement, “*Summary guide to the Lisbon Treaty*”: A Critical Commentary, 2008.
3. People’s Movement, A review of the provisions of the Treaty of Lisbon, 2008.
4. Leaken Declaration on the Future of the European Union, 2002.
5. Jens Peter Bonde, *From EU Constitution to Lisbon Treaty*.
6. BBC news
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/3954327.stm>
7. Heidrun Abromeit, *Democracy in Europe: Legitimising Politics in the Non-State Polity*. Berghahn Books, 1998.
8. Giáo trình *Lý luận chung về Nhà nước và Pháp luật*, Khoa Luật, Đại học Khoa học xã hội và Nhân văn quốc gia, 1993.
9. Richard Laming, *The difference that federalism makes to Europe*
(<http://www.federalunion.org.uk/europe/090112difference.shtml>)