VÀI NÉT VỀ SỰ HÌNH THÀNH VÀ PHÁT TRIỂN CỦA NGHỊ VIỆN CHÂU ÂU

Trần Thị Thanh Huyền
Viện Nghiên cứu Châu Âu

Nghị viện Châu Âu là một trong các thể chế chính trị của Liên minh Châu Âu, và là thể chế siêu quốc gia duy nhất trên thế giới được công dân Liên minh Châu Âu bầu cử trực tiếp 5 năm một lần. Cùng với Hội đồng Bộ trưởng, Uỷ ban Châu Âu, Nghị viện Châu Âu là một trong ba cơ quan tham gia vào quá trình lập pháp của Liên minh.

Trong hành trình lịch sử 50 năm tồn tại và phát triển, Nghị viện đã có những bước tiến không ngừng nhằm khẳng định vị thế của mình trong một Cộng đồng Châu Âu luôn thay đổi mạnh mẽ.

Ba Cộng đồng, một Quốc hội

Theo sáng kiến Monnet, Cộng đồng Than và Thép Châu Âu ra đời ngay sau Chiến tranh thế giới thứ Hai với mục đích xoa dịu bất đồng chính trị giữa Đức và Pháp, kiểm soát nước Đức, khống chế lẫn nhau để vừa phát triển kinh tế, vừa giữ gìn hoà bình. Thể chế có quyền lực cao nhất của Cộng đồng này là Hội đồng Tối cao (High Authority) - một tổ chức siêu quốc gia có chức năng kiểm soát việc sản xuất và phân phối than và thép của châu Âu. Quốc hội chung, tổ chức tiền thân của Nghị viện Châu Âu ngày nay, ra đời là một phần trong bản kế hoạch ban đầu của ông Jean Monnet (người Pháp), bởi theo ông, việc thiếu vắng một thể chế theo kiểu dân chủ như vậy thì công chúng khó có thể chấp nhận Cộng đồng mới này.

Tuy nhiên, Quốc hội chung không trở thành một đối trọng của cơ quan quyền lực Tối cao. Trên thực tế, ý kiến của tổ chức này giành được rất ít sự chú ý trong các phiên đàm phán đầu tiên của Cộng đồng Than Thép Châu Âu và quyền giám sát cũng rất khiêm tốn và mờ nhạt. Quốc hội chung bao gồm những đại diện được chỉ định từ nghị viện các nước thành viên. Quốc hội chung không có thẩm quyền lập pháp trực tiếp và chỉ có thể phê duyệt chương trình thường niên do Hội đồng Tối cao đệ trình với đa số phiếu tuyệt đối của 2/3 đại biểu Quốc hội. Sự yếu kém này dần được khắc phục nhờ mối quan hệ chặt chẽ với Hội đồng Tối cao nhằm thúc đẩy hội nhập giữa các nước thành viên.

Tháng 6/1953, chỉ 6 tháng sau khi bắt đầu hoạt động, các đại biểu Quốc hội đã nhóm họp. Sự phát triển của Quốc hội được tiếp tục thúc đẩy trong phiên họp thứ hai

bằng cách lập ra 6 uỷ ban của Quốc hội, về cơ bản đã phản ánh cơ cấu tổ chức của Quốc hội Tối cao. Như vậy, vào thời gian này, cơ cấu của Quốc hội chung gồm 6 uỷ ban và một Chủ tịch Quốc hội. Tiềm năng của Quốc hội chung sẽ không bao giờ được biết tới bởi nó chỉ tồn tại 6 năm, sau đó được thay thế bằng Quốc hội Nghị viện Châu Âu theo Hiệp ước Cộng đồng Kinh tế Châu Âu và Cộng đồng Năng lượng nguyên tử Châu Âu.

Giai đoạn tiếp theo từ 1955-1958 là giai đoạn Quốc hội chung phát triển trong bối cảnh Cộng đồng Kinh tế Châu Âu ra đời. Những nỗ lực nhằm mở rộng Cộng đồng Than và Thép Châu Âu thành Cộng đồng Chính trị Châu Âu và Cộng đồng Phòng thủ Châu Âu thất bại, khiến các quốc gia trong Cộng đồng phải tìm kiếm những đề án liên kết mới và chuyển hướng đi sâu vào liên kết kinh tế. Cộng đồng Năng lượng nguyên tử Châu Âu và Cộng đồng Kinh tế Châu Âu đã ra đời trong bối cảnh đó. Năm 1958, các nhà lãnh đạo châu Âu đã quyết định thành lập một cơ quan nghị viện duy nhất cho cả ba Cộng đồng. Quốc hội chung giải tán và Nghị viện Châu Âu được thành lập với số đại biểu nghị viện mở rộng từ 78 lên 142.

Nghị viện Châu Âu họp phiên đầu tiên vào ngày 19/3/1958, chỉ hai ngày sau phiên cuối cùng của Quốc hội chung. Hơn 1/3 đại biểu của Nghị viện mới là đại biểu Quốc hội chung. Vị chủ tịch đầu tiên của Nghị viện là ông Robert Schuman, người tuyên bố Kế hoạch Monnet thành lập Cộng đồng Than Thép Châu Âu. Nghị viện mới áp dụng ngay chính Luật thủ tục của Quốc hội chung, điều này khiến cho quá trình chuyển đổi diễn ra nhanh chóng. Khác biệt lớn nhất là đại biểu Quốc hội chung chỉ *có thể được* bầu cử trực tiếp, trong khi Hiệp ước mới quy định rõ ràng đại biểu Nghị viện *được* bầu cử trực tiếp. Khác biệt thứ 2 thể hiện ở sự lớn mạnh về thẩm quyền chính trị của Nghị viện Châu Âu, cụ thể là Nghị viện có thẩm quyền phê duyệt không chỉ các báo cáo thường niên, mà tất cả các vấn đề khác của Uỷ ban Châu Âu (trước đây là của Hội đồng Tối cao).

Những diễn biến trên cho thấy Nghị viện đã có những bước tiến so với Quốc hội chung, nhưng chưa đủ lớn như mong đợi dù quyền hạn của Nghị viện đã tăng đáng kể so với tổ chức tiền thân của nó. Đến năm 1958, các đại biểu Nghị viện vẫn được chỉ định từ nghị viện các quốc gia, nhưng vẫn không gây được ảnh hưởng trực tiếp đến quá trình lập pháp, không có thẩm quyền kiểm soát ngân sách hạn hẹp của Cộng đồng. Nghị viện đã phải mất 10 năm đầu trong quá trình tồn tại của mình để khắc phục tình trạng này.

Thời gian sau khi Hiệp ước Rome có hiệu lực là giai đoạn khó khăn đối với Nghị viện. Trong thời gian này, Nghị viện hy vọng thẩm quyền hạn hẹp của mình theo quy định trong Hiệp ước thành lập Cộng đồng sẽ nhanh chóng được tăng cường. Tuy nhiên trong 10 năm đầu, những nỗ lực của tổ chức này không đem lại thành công nào.

Một trong những mục tiêu đầu tiên của Nghị viện là tiến hành bầu cử trực tiếp. Tháng 5/1961, Nghị viện đã soạn thảo bản

đề án đầu tiên về vấn đề bầu cử trực tiếp. Báo cáo đề ra thủ tục bầu cử thống nhất chung cho cả 6 quốc gia thành viên và kế hoạch thực hiện. Hội đồng Bộ trưởng hoàn toàn phớt lờ bản đề án này cũng như 2 bản tiếp theo vào năm 1963 và 1969. Trong khi Nghị viện đáp ứng những yêu cầu của Hiệp ước Rome, thảo đề án bầu cử trực tiếp phù hợp với thủ tục bầu cử thống nhất ở cả 6 nước thành viên thì Hội đồng lại không cùng hành động.

Gặp cản trở trong tiến hành bầu cử trực tiếp, các đại biểu Nghị viện nỗ lực tăng cường vị thế thể chế tổ chức bằng cách mở rộng không chính thức một số quyền hạn trong Hiệp ước Rome. Cụ thể là yêu cầu Uỷ ban đệ trình chương trình thường niên cho Nghị viện và yêu cầu Hội đồng phải đáp ứng những đòi hỏi của Nghị viện và báo cáo thường xuyên những hoạt động của Cộng đồng cho Nghị viện.

Suốt giai đoạn này, Nghị viện đã cố gắng tận dụng quyền tham vấn đã được quy định trong Hiệp ước Rome. Sau khi Hiệp ước cho phép Uỷ ban kết hợp những kiến nghị của Nghị viện vào bản đề xuất của mình, vào đầu những năm 1960, Nghị viện đã bắt đầu yêu cầu Uỷ ban thực hiện. Nghị viện cũng cố gắng tăng cường thẩm quyền và ảnh hưởng trong Cộng đồng. Tháng 3/1962, Nghị viện đã thông qua một Nghị quyết chính thức đổi lại tên Quốc hội chung thành Nghị viện Châu Âu. Dù Nghị quyết được các thành viên thông qua với đa số phiếu, nhưng các thể chế khác của Cộng đồng lại phớt lờ. Gần 25 năm sau, Hội đồng Bộ trưởng mới chính thức thừa nhận việc đổi tên của Nghị viện.

Trong suốt một thập kỷ đầu tiên, Nghị viện Châu Âu hoàn toàn thất bại trong việc mở rộng quyền hạn và thẩm quyền lập pháp. Dù đã nỗ lực rất nhiều, song Nghị viện đã không thể nâng cao vị thế cũng như uy tín và vai trò chính trị của mình so với các thể chế khác của Cộng đồng Kinh tế Châu Âu. Dù vậy, Nghị viện vẫn tiếp tục thúc đẩy tiến trình mở rộng quyền hạn và thực thi bầu cử trực tiếp. Những năm 1970, Nghị viện đạt được nhiều thành công hơn, mặc dù tổ chức này vẫn thất bại trong việc tiếp cận mục tiêu gây ảnh hưởng lập pháp.

2. Từ Quốc hội chỉ định đến Nghị viện bầu cử

Năm 1969, tại Hội nghị Thượng đỉnh Lahay, Tổng thống Pháp Pompidou có bài phát biểu kêu gọi hoàn tất và mở rộng Cộng đồng Châu Âu, đặc biệt là kêu gọi xây dựng một định chế đầy đủ đối với Hiệp ước Rome. Điều này không chỉ mở ra chế độ quyết định theo đa số trong Hội đồng mà còn mang lại cả bầu cử trực tiếp trong Nghị viện.

Thập kỷ 70 đã bắt đầu một cách khá thuận lợi cho sự phát triển của Nghị viện Châu Âu. Bất chấp hiện tượng "sơ cứng hoá châu Âu" diễn ra vào giữa những năm 1970. Nghị viện đã đạt được hai mục tiêu ban đầu của mình: kiểm soát một phần quá trình ngân sách và bầu cử trực tiếp đại biểu Nghị viện. Tuy nhiên, trong 5 năm sau đó, Nghị viện

vẫn không đạt được thoả thuận trong việc tiến hành bầu cử trực tiếp. Năm 1974, tại Hội nghị Thượng đỉnh Paris, vấn đề bầu cử trực tiếp lại được nhắc đến như một cách cân bằng hợp tác chính trị trong khu vực. Quyết định và Đạo luật Châu Âu về bầu cử theo chế độ phổ thông đầu phiếu trực tiếp đã được ký kết tại Brussels vào 20/9/1976. Sau khi được các đại biểu Nghị viện thông qua, văn bản có hiệc lực vào 1/7/1978. Và cuối cùng, ngày 7-10/6/1979, bầu cử Nghị viện Châu Âu được tiến hành theo chế độ phổ thông đầu phiếu trực tiếp. Đây là dấu mốc quan trọng đánh dấu thời kỳ chuyển đổi từ một Quốc hội chung với đại biểu được chỉ định sang Nghị viện đại biểu được bầu cử.

Thành công tiếp theo của Nghị viện Châu Âu trong thời kỳ này là vấn đề ngân sách. Bắt đầu từ năm 1975, Nghị viện Châu Âu đạt được thẩm quyền đặc biệt trong việc quyết định ngân sách. Nghị viện cùng với Hội đồng Bộ trưởng xem xét dự thảo ngân sách và sau đó có quyền thông qua hoặc bác bỏ. Tuy nhiên, Nghị viện Châu Âu cũng chỉ giữ một vai trò khiêm tốn trong quá trình thực hiện ngân sách của Cộng đồng, trong khi Hội đồng vẫn là thể chế đóng vai trò trội hơn trong vấn đề này. Vấn đề thông qua ngân sách rất phức tạp, do đó để tránh sự va chạm, Nghị viện và Hội đồng phải hợp tác chặt chẽ và phải trao đổi với nhau thường xuyên. Nghị viện tham gia vào quá trình chuẩn bị ngân sách, đặc biệt là đề ra hướng dẫn chung và loại hình chi tiêu. Ngân sách của Cộng đồng được chia làm 2 loại chi tiêu: bắt buộc và không bắt buộc. Khoản chi tiêu bắt buộc chiếm gần 90% ngân sách của Cộng đồng trong thời kỳ này. Nghị viện hiện có rất ít quyền kiểm soát hoặc gần như không có ảnh hưởng nào đến mảng này 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. Khi bàn thảo về vấn đề ngân sách, Nghị viện có quyền đưa ra quyết định đối với chi tiêu không bắt buộc, nhưng chỉ có quyền đề xuất thay đổi đối với chi tiêu bắt buộc. Đến nay, khoản chi tiêu "không bắt buộc" đã tăng lên, chiếm gần 55% ngân sách của Liên minh Châu Âu, do đó quyền hạn của Nghị viện trong vấn đề này cũng tăng lên. Bên cạnh đó, Hiến pháp Châu Âu 10/2004 cũng góp phần tăng cường quyền hạn của Nghị viện trong lĩnh vực này. Cụ thể là Hiến pháp đề xuất huỷ bỏ sự phân biệt giữa chi tiêu bắt buộc và không bắt buộc. Bổ sung thêm vào quyền bác bỏ hoàn toàn quá trình ngân sách, Nghị viện có quyền ra quyết định cuối cùng đối với toàn bộ quá trình ngân sách.

Năm 1973, sự kiện gia nhập Cộng đồng Châu Âu của Anh, Nauy, Ailen và Đan Mạch đã đánh dấu lần mở rộng đầu tiên của Cộng đồng và tăng số thành viên của Nghị viện Châu Âu từ 142 lên 198. Tuy số đại biểu tăng lên và đạt được những thành công nhất định, nhưng Nghị viện chưa thể tăng cường thẩm quyền lập pháp của mình. Suốt những năm 1970, một loạt báo cáo được soạn thảo với nội dung tập trung vào các thể chế của Cộng đồng và đặc biệt là Nghị viện.

Một trong số đó là Báo cáo Vedel năm 1972 với nội dung đặc biệt nhấn mạnh đến vấn đề gia tăng quyền hạn của Nghị viện, trong đó quyền hạn của Nghị viện được mở rộng hơn thông qua quyền "đồng quyết định" với Hội đồng. Tuy nhiên, trong giai đoạn này Cộng đồng Châu Âu nói chung vẫn chưa có cải cách gì đáng kể, do vậy vấn đề mà Nghị viện Châu Âu quan tâm vẫn bỏ ngỏ cho tới giai đoạn sau.

18 năm sau khi đề án đầu tiên về bầu cử trực tiếp được Nghị viện soạn thảo vào tháng 5/1961, cuộc bầu cử theo hình thức phổ thông đầu phiếu đầu tiên được tiến hành vào 7-10/7/1979. Tuy vậy, sự kiện này đã không trở thành bước ngoặt như nhiều người, đặc biệt là các đại biểu Nghị viện mong đợi. Dù đã chuẩn bị kỹ lưỡng, vận động tích cực và được báo chí quan tâm, nhưng số cử tri tham dự cuộc bầu cử có tính bước ngoặt này lại thấp hơn nhiều so với dự kiến, thấp nhất là ở Anh với 33% cử tri, cao nhất là ở Italia với con số 85%. Nhiều đại biểu trước đây được chỉ định nay tái cử qua cuộc bầu cử trực tiếp. Điều này giúp Nghị viện tiếp tục phát triển dù đa phần nghị sĩ mới chưa có kinh nghiệm chính trị ở cấp độ châu Âu. Một trong những nhiệm vụ đầu tiên của Nghị viện là tổ chức lại cơ cấu. Cuộc bầu cử trực tiếp đã tăng gấp đôi số đại biểu Nghị viện từ 198 lên 410. Do vậy, cơ cấu tổ chức của Nghị viện được chỉ định trước đây có thể không được duy trì, điều này dẫn tới Quy tắc Thủ tục mới của Nghị viện được thông qua vào năm 1981.

3. Không ngừng mở rộng quyền hạn và gia tăng thành viên

Cuộc bầu cử trực tiếp đã không tạo ra được cuộc chuyển đổi đưa Nghị viện Châu Âu thành một cơ quan lập pháp, mà chỉ thay đổi không đáng kể thẩm quyền chính trị của tổ chức này đối với các thể chế châu Âu khác. Ngay sau khi cuộc bầu cử diễn ra, Hội đồng Bộ trưởng đã thông qua chỉ thị cuối cùng mà không chờ ý kiến của Nghị viện Châu Âu, mặc dù Hiệp ước Rome đã quy định Hội đồng phải hỏi ý kiến Nghị viện (thủ tục tham vấn). Nghị viện đã kiện Hội đồng Bộ trưởng ra Toà án Châu Âu vì việc phớt lờ Hiệp ước. Toà án Châu Âu đồng ý với Nghị viện, tuyên bố quá trình lập pháp không có hiệu lực và yêu cầu Hội đồng và Uỷ ban bắt đầu lại. Trong phán quyết về vụ "Isoglucose", Toà án tuyên bố điều khoản của Hiệp ước là Hội đồng Bộ trưởng phải tham vấn với Nghị viện, cho phép Nghị viện đóng vai trò tích cực trong quá trình lập pháp. Vị thế của Nghị viện với tư cách là thể chế duy nhất của Cộng đồng và chịu trách nhiệm trực tiếp trước công dân châu Âu đã khiến Hội đồng nhận thức được mức độ quan trọng của Nghị viện, nên đã tuân thủ Hiệp ước, chờ đợi ý kiến của Nghị viện.

Ngoài ra, Nghị viện cũng tiến thêm một bước nữa trong việc nâng cao quyền hạn của mình. Quyền trì hoãn của Nghị viện xuất phát từ vụ Isoglucose đã tăng cường đáng kể quyền đàm phán của tổ chức này đối với các thể chế châu Âu khác. Không dừng lại ở đó, Nghị viện vẫn tiếp tục đẩy mạnh hoạt động

mở rộng thẩm quyền lập pháp với lập luận rằng, Nghị viện Châu Âu đã trở thành đại diện trực tiếp duy nhất của công dân châu Âu, do vậy Nghị viện phải có ảnh hưởng sâu hơn trong các quyết định lập pháp của Cộng đồng. Quan điểm này tiếp tục phát triển cùng với sự kiện gia nhập của 3 quốc gia thành viên mới là Hy Lạp, Bồ Đào Nha và Tây Ban Nha qua 2 lần mở rộng tiếp theo vào năm 1981 và 1986. Ba quốc gia này bày tỏ lo ngại về hệ thống Cộng đồng với duy nhất một thể chế được bầu cử một cách dân chủ, nhưng cơ quan này lại phải tuân theo ý chí lập pháp của các thể chế khác. Xuất phát từ đó, 3 quốc gia này rất ủng hộ việc tăng cường thẩm quyền lập pháp và chính trị của Nghị viện.

Kế hoạch Genscher – Colombo được các nước thành viên xem xét vào năm 1981 và kết thúc bằng Tuyên bố Stuttgart Solemn được ký vào tháng 6/1983. Tuyên bố thừa nhận: "Nghị viện của Cộng đồng Châu Âu có vai trò cần thiết trong quá trình phát triển Liên minh Châu Âu". Bản kế hoạch cũng kêu gọi Nghị viện phải được tham vấn trước về việc bổ nhiệm chức Chủ tịch Uỷ ban Châu Âu và "quyết định mọi thoả thuận quốc tế quan trọng của Cộng đồng và vấn đề gia nhập Cộng đồng của các quốc gia". Quan hệ giữa Nghị viện và các thể chế khác của Cộng đồng được đẩy mạnh bằng việc yêu cầu Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng *(Council Presidency)* báo cáo Nghị viện về hợp tác chính trị châu Âu. Uỷ ban cũng phải trình Nghị viện báo cáo thường niên để xem xét và biểu quyết.

Nghị viện vẫn chưa hài lòng với vai trò của mình trong Cộng đồng. Rất nhiều sáng kiến cải cách tiếp tục được đưa ra, tiêu biểu trong số đó là đề xuất của Altiero Spinelli người Italia - một người chủ trương lập chế độ liên bang. Spinelli tổ chức các cuộc gặp với các đại biểu Nghị viện có cùng quan điểm. Việc này cuối cùng dẫn tới hình thành Câu lạc bộ Crocodile, mà về sau được thể chế hoá trong Nghị viện vào tháng 7/1981 thông qua việc thành lập một Uỷ ban các vấn đề thể chế. Uỷ ban mới lập tức soạn thảo kế hoạch riêng nhằm kiến tạo một "Liên minh Châu Âu" mới mang tên "Dự thảo Hiệp ước thành lập Liên minh Châu Âu". Bản dự thảo kiến nghị tăng vai trò tham gia của Nghị viện trong giải quyết các vấn đề ở cấp Cộng đồng theo quy tắc đa số hay "cùng hành động". Nghị viện đã thông qua Dự thảo Hiệp ước vào tháng 2/1984, nhưng không được các nước thành viên thông qua. Thay vào đó, dự thảo Hiệp ước trở thành một phần trong Đạo luật Châu Âu đơn nhất thông qua vào năm 1985 và có hiệu lực vào năm 1987. Sở dĩ bản dự thảo Hiệp ước không thất bại như những văn bản trước là do có sự ủng hộ của Tổng thống Pháp Fracois Mitterrand với bài phát biểu trước Nghị viện, kêu gọi cải cách thể chế trong Cộng đồng Châu Âu, mở rộng quyền lập pháp cho Nghị viện và hạn chế quyền phủ quyết của Hội đồng Bộ trưởng.

Việc Pháp bày tỏ thái độ ủng hộ đối với bản dự thảo Hiệp ước khiến các quốc gia

thành viên không thể thờ ơ với những quyết định của mình. Trong cuộc gặp của Hội đồng Châu Âu vào tháng 6/1984 tại Fontainebleau, Hội đồng Châu Âu đồng ý triệu tập 2 uỷ ban chuyên trách về Liên minh Châu Âu. Hai uỷ ban này được biết đến với cái tên Uỷ ban Dooge được giao nhiệm vụ "đưa ra đề xuất tăng cường hoạt động hợp tác châu Âu trong lĩnh vực cộng đồng và chính trị". Bản báo cáo cuối cùng của Uỷ ban Dooge được trình Cộng đồng Châu Âu trong cuộc họp năm 1985 tại Milan, đề cập đến việc Nghị viện chia sẻ quyền "đồng quyết định" với Hội đồng. Bản báo cáo đề xuất triệu tập một hội nghị liên chính phủ nhằm xây dựng một dự thảo Hiệp ước về Liên minh Châu Âu. Hội nghị diễn ra vào tháng 6/1985 tại Milan với trọng tâm là các vấn đề chính trị, trong đó có việc biểu quyết đa số phiếu của Hội đồng Bộ trưởng và quyền đồng quyết định Nghị viện. Ý kiến này nhận được sự ủng hộ từ phía Uỷ ban Châu Âu. Tuy vậy, không có bảo đảm nào cho việc yêu cầu tăng cường vai trò lập pháp của Nghị viện đạt kết quả bởi nó đòi hỏi phải có sự thống nhất hoàn toàn trong hội nghị liên chính phủ và được các quốc gia phê chuẩn. Các quốc gia đã không nhất trí được trong vấn đề này, tuy nhiên cuối cùng cũng đạt được một thoả hiệp và Đạo luật Châu Âu đơn nhất được thông qua.

Lúc đầu, Nghị viện khá thất vọng với kết quả của Đạo luật Châu Âu đơn nhất. Rất ít nội dung của Dự thảo Hiệp ước được đưa vào bản cuối cùng của Đạo luật. Thủ tục lập pháp mới nhìn chung là một sự thay thế yếu kém cho đồng quyết định thực sự và không có tác động tích cực đến khả năng gây ảnh hưởng của Nghị viện đến quá trình lập pháp của Cộng đồng. Tuy nhiên trên thực tế, việc kết hợp của thủ tục hợp tác mới và thể chế biểu quyết đa số phiếu trong Cộng đồng ngay lập tức đã làm tăng vai trò của Nghị viện trong quá trình lập pháp.

Đạo luật Châu Âu đơn nhất có một vai trò quan trọng đối với Nghị viện. *Thứ nhất*, đó là văn bản chính thức thừa nhận tên của Nghị viện. *Thứ hai*, Đạo luật cũng trao cho Nghị viện quyền phủ quyết vấn đề gia nhập của thành viên mới. Tuy nhiên, điều quan trọng nhất trong việc mở rộng quyền hạn của Nghị viện là bổ sung thủ tục hợp tác giữa Nghị viện và Hội đồng Bộ trưởng trong một số chủ đề lập pháp, trong đó Nghị viện được trao quyền sửa đổi bổ sung trực tiếp quá trình ban hành luật. Điều này đánh dấu một bước ngoặt quan trọng biến Nghị viện thành cơ quan đồng lập pháp, có vị thế bình đẳng với Hội đồng.

So với thủ tục tham vấn trước đây, thủ tục lập pháp mới bổ sung thêm lần xem xét thứ hai và cho phép Nghị viện trực tiếp tác động đến kết quả lập pháp thông qua những sửa đổi bổ sung của mình. Thủ tục mới này được đưa ra với mục tiêu chế ước lẫn nhau giữa các thể chế của Cộng đồng. Dù đã khá thoả mãn với những kết quả đạt được trong thẩm quyền lập pháp, nhưng Nghị viện vẫn chưa hài lòng với thủ tục hợp tác mới, bởi thủ tục này vẫn đòi hỏi Nghị viện phải có

được sự ủng hộ của Uỷ ban và điều này làm thất vọng Nghị viện vốn nuôi khát vọng độc lập trong thẩm quyền lập pháp. Vấn đề này được xoa dịu đôi chút vào cuộc bầu cử trực tiếp sau với nội dung "mặc dù trên thực tế Nghị viện vẫn phụ thuộc vào Uỷ ban, nhưng Uỷ ban phụ thuộc vào Nghị viện về mặt chính trị". Kết quả này là một kiểu quan hệ cộng sinh, và dù Uỷ ban không chấp nhận tất cả những sửa đổi sổ sung của Nghị viện, nhưng vẫn đưa phần lớn ý kiến của Nghị viện vào các đề xuất của mình, buộc Hội đồng phải thực hiện trừ khi thể chế này nhất trí sửa đổi đề xuất của Uỷ ban.

Không thoả mãn với Đạo luật Châu Âu đơn nhất, Nghị viện lập tức bắt đầu thúc đẩy một hội nghị liên chính phủ mới, trong đó kế hoạch hiến pháp toàn diện của Cộng đồng sẽ được xem xét lại nhằm tạo một vai trò bình đẳng hơn cho Nghị viện. Một loạt báo cáo về những lĩnh vực khác nhau của Cộng đồng được đưa ra, trong đó báo cáo Herman vạch ra con đường mới tiến đến Liên minh Châu Âu và kêu gọi Nghị viện thảo một dự thảo hiến pháp mới cho tiến trình này. Tại Hội đồng Châu Âu năm 1989 các quốc gia thành viên đồng ý tổ chức hội nghị liên chính phủ vào năm 1990. Phạm vi của hội nghị này lúc đầu chỉ được giới hạn ở Liên minh Kinh tế và Tiền tệ. Nghị viện đã cố gắng mở rộng phạm vi của hội nghị ra liên minh chính trị và cải cách thể chế bằng cách trực tiếp kêu gọi chính phủ và Nghị viện các nước thành viên. Trong cuộc gặp của Nghị viện Châu Âu với Nghị viện các nước thành viên tại Rome vào tháng 11/1990, Nghị viện lại một lần nữa yêu cầu bỏ phiếu đa số trong Hội đồng, mở rộng quyền lập pháp của Nghị viện và kiến tạo Liên minh Châu Âu trên cơ sở các quy tắc dân chủ và quan điểm của toàn thể công dân châu Âu. Đề xuất của Nghị viện đã được đưa vào Báo cáo Martin và được thông qua vào tháng 11/1989.

Với việc liên tục gây sức ép, Nghị viện đã dần chiếm được sự ủng hộ của một số nước thành viên đối với những đề xuất của mình và ý tưởng tiến tới liên minh chính trị tại Hội nghị liên Chính phủ năm 1990. Hội nghị thượng đỉnh Dublin 1990 quyết định triệu tập hội nghị liên chính phủ lần hai "nhằm chuyển Cộng đồng từ một thực thể chủ yếu dựa trên liên kết kinh tế và hợp tác chính trị sang một liên minh mang bản sắc chính trị, có chính sách đối ngoại và an ninh chung". Báo cáo Martin của Nghị viện Châu Âu là một phần trong chương trình nghị sự của Hội nghị.

Hiệp ước Maastricht được ký vào năm 1991 và có hiệu lực vào tháng 11/1993. Hiệp ước xây dựng một "Liên minh Châu Âu" mới thay thế Cộng đồng Châu Âu. Đối với Nghị viện, thay đổi lớn nhất mà Hiệp ước Maastricht tạo ra cho tổ chức này là việc bổ sung thủ tục đồng quyết định, trao cho Nghị viện quyền phủ quyết hoàn toàn đối với một số vấn đề lập pháp. Thủ tục lập pháp mới phức tạp hơn thủ tục hợp tác của Đạo luật Đơn nhất qua việc lập ra "Uỷ ban hoà giải" và khả năng xem xét lần hai. Trong quá trình tham vấn và thủ tục hợp tác, Uỷ ban vẫn có

nhiệm vụ khởi xướng đề xuất. Tuy vậy, Nghị viện có quyền phủ quyết quá trình lập pháp nếu không thoả mãn bản dự thảo cuối cùng. Quyền này cũng tạo cho Nghị viện công cụ đàm phán khi Hội đồng Bộ trưởng muốn quá trình lập pháp được thông qua đúng thời gian, do vậy Hội đồng không thể đơn giản phớt lờ ý kiến của Nghị viện. Tuy nhiên, không chỉ có thủ tục đồng quyết định bổ sung thêm quyền hạn cho Nghị viện. Bằng cách đưa cả chính sách đối ngoại và an ninh vào cấu trúc rộng lớn của Liên minh Châu Âu, Hiệp ước Maastricht đã tạo ra cho Nghị viện một số quyền hạn nhất định trong những lĩnh vực này. Quyền phê chuẩn của Nghị viện trong Đạo luật được Hiệp ước Maastricht mở rộng đối với tất cả các thoả thuận quốc tế quan trọng.

Bên cạnh những thay đổi do Hiệp ước Maastricht tạo ra, đòi hỏi phát triển cơ cấu bên trong Nghị viện cũng được đặt ra do làn sóng mở rộng Liên minh Châu Âu. Sự kiện thống nhất nước Đức và năm 1990 đã làm tăng số đại biểu Nghị viện, buộc họ phải xem xét phân bổ lại số ghế trong các nước thành viên. Năm 1995, Liên minh Châu Âu tiếp tục mở rộng lần 4 với sự gia nhập của Áo, Phần Lan, và Thuỵ Điển, nâng số đại biểu Nghị viện lên 626. Bất chấp những phức tạp tăng thêm do việc tham gia của 4 quốc gia thành viên mới, Nghị viện vẫn tiếp tục vận dụng thành công quyền lập pháp mới của mình.

Cuối năm 1996, Nghị viện đã sử dụng quyền bổ sung của mình rất có hiệu quả. Quan hệ giữa Hội đồng Bộ trưởng và Nghị viện vẫn tiếp tục tiến triển là kết quả của việc khởi xướng thủ tục đồng quyết định. Mục tiêu cân bằng quyền hạn giữa ba trụ cột lập pháp của Liên minh Châu Âu tuy vẫn chưa đạt được, nhưng hệ thống đã không còn là cộng đồng "lưỡng đầu" *(bicephelous)* như trong thập kỷ 70 và 80.

Mặc dù Hiệp ước Maastricht thực sự là một đạo luật cải tổ quan trọng nhất kể từ khi thành lập Cộng đồng Kinh tế Châu Âu năm 1957, nhưng những nỗ lực cải cách thể chế và tăng cường năng lực của Liên minh Châu Âu không dừng lại ở đó. Ba năm sau khi thực hiện Hiệp ước Maastricht, một hội nghị thượng đỉnh khác đã được kêu gọi nhằm giải quyết các vấn đề liên quan đến mở rộng và phát triển Liên minh Châu Âu theo chiều sâu. Kết quả là Hiệp ước Amsterdam được thông qua vào năm 1997 và phê chuẩn vào năm 1999. Mặc dù trọng tâm của Hiệp ước Amsterdam không phải là xem xét lại quyền hạn của Nghị viện, nhưng nó đã tăng đáng kể quyền hạn của Nghị viện thông qua tổ chức lại các quá trình lập pháp. Thứ nhất, thủ tục đồng quyết định được đơn giản hoá và mở rộng ngoài các chính sách nông nghiệp và cạnh tranh, thủ tục đồng quyết định được áp dụng cho tất cả các lĩnh vực mà Hội đồng Bộ trưởng quyết định thông qua đa số phiếu. Thủ tục đồng quyết định yêu cầu sự nhất trí của Hội đồng. Nếu Hội đồng và Nghị viện không có khả năng hoà giải, đề xuất đương nhiên là bị huỷ bỏ và toàn bộ quá trình cần được tiến hành lại với một sáng kiến mới của Uỷ ban. Điều này vô cùng quan trọng đối với

Nghị viện, bởi nó nhấn mạnh tính bình đẳng giữa Nghị viện và Hội đồng trong hoà giải. Điều thứ hai cần kể đến là quyền kiểm soát của Nghị viện, tổ chức này có quyền bỏ phiếu thông qua việc chỉ định Chủ tịch Uỷ ban hoặc có thể bãi miễn Chủ tịch với ít nhất 2/3 số phiếu của các đại biểu Nghị viện. Ngoài ra, về cơ cấu Nghị viện, Hiệp ước Amsterdam chính thức quy định rõ, để đảm bảo dân chủ và hiệu quả của thể chế, tổng số đại biểu của Nghị viện, tức là tổng số đại biểu của mỗi nước thành viên theo tỷ lệ tương ứng với dân số của họ, không được quá 700 người. Như vậy, Nghị viện vẫn cần tái phân bổ số ghế giữa các thành viên trong các lần mở rộng tiếp theo.

Gần 30 năm sau lần gia tăng quyền hạn quan trọng đầu tiên (Đạo luật Ngân sách 1970), Nghị viện đã chuyển từ Quốc hội tham vấn thành một cơ quan lập pháp thực sự. Biến thái này không tự nó diễn ra mà là kết quả của những nỗ lực không ngừng của Nghị viện; Thông qua đó, Nghị viện đã đạt được những thành công trong suốt thời gian dài: bầu cử trực tiếp, có quyền trì hoãn, sửa đổi bổ sung và quyền phủ quyết quá trình lập pháp và sau Hiệp ước Maastricht Nghị viện còn được giao quyền gián tiếp đề xuất lập pháp. Mặc dù đã đạt được những thành tựu đáng kể trong việc gia tăng quyền hạn của mình, Nghị viện vẫn là một đối tác yếu kém hơn trong bộ ba lập pháp của Liên minh Châu Âu. Hơn nữa, nhiều trong số những quyền hạn mới lại là những quyền không tích cực, chỉ làm chậm lại hoặc dừng quá trình lập pháp. Đây là điều khó hiểu cho dù Nghị viện luôn mong muốn được hành động và tăng cường hội nhập hơn bất kỳ thể chế chính trị nào khác.

Vai trò trong tương lai của Nghị viện hiện nay vẫn chưa rõ ràng. Lịch sử đã chứng minh rằng, không thể có chuyện Nghị viện Châu Âu sẽ chấp nhận vị thế của mình mà không tiếp tục nỗ lực mở rộng quyền hạn. Việc mở rộng Liên minh Châu Âu thành khu vực địa chính trị dường như làm nổi bật bản chất dân chủ của Nghị viện và tạo ra nhiều cơ hội cho các đại biểu Nghị viện tăng cường vai trò và quyền hạn của mình.

4. Nghị viện Châu Âu hiện nay

Nhằm đáp ứng quá trình mở rộng lên 27 thành viên, ngày 26/2/2001, Hiệp ước Nice được ký kết và có hiệu lực từ 1/2/2003. Trong đó, quyền hạn của Nghị viện được tăng cường với sự gia tăng đáng kể phạm vi của thủ tục đồng quyết định. Ngoài ra, Hiệp ước quy định số lượng đại biểu Nghị viện để chuẩn bị cho cuộc bầu cử vào tháng 6/2004. Số lượng tối đa đại biểu Nghị viện được quy định không vượt quá 723 ghế. Theo Hiệp ước Nice, số nghị sĩ của các quốc gia EU 15 sẽ bị giảm tất cả 91 người (từ 626 người giảm xuống còn 535 người ngay khi Hiệp ước Nice có hiệu lực), chỉ trừ hai quốc gia không bị thay đổi số đại biểu là Đức và Lúcxămbua, tuy nhiên quy định này chỉ có hiệu lực chính thức khi cuộc bầu cử Nghị viện Châu Âu năm 2009 diễn ra. 197 số ghế còn lại sẽ được phân bổ cho tất cả các nước thành viên cũ và mới trên cơ sở tỷ lệ. Khi

Bungary và Rumani hoàn tất quá trình gia nhập Liên minh vào năm 2007, số ghế trong Nghị viện tạm thời sẽ tăng lên 786 nhằm đáp ứng đủ số ghế cho các nước này. Sau cuộc bầu cử năm 2009, số ghế trong Nghị viện sẽ lại giảm xuống 732. Ngoài ra, dự thảo Hiến pháp Châu Âu cũng đã đưa ra số lượng đại biểu Nghị viện tối đa là 750. Tuy nhiên, rõ ràng là trong quá trình đàm phán thực tế, các nước thành viên Liên minh đưa các ứng cử viên của mình tham gia cuộc bầu cử Nghị viện Châu Âu năm 2004 với số lượng không quá 732 người và việc sắp xếp lại số ghế của các nước thành viên được thực hiện như sau:

Bảng: ***Số ghế Nghị viện của các quốc gia thành viên trước và sau 2004***

Tên nước	Số ghế Nghị viện		
	Trước 2004	Sau 2004	Sau bầu cử 2009
Đức	99	99	99
Anh	87	78	72
Pháp	87	78	72
Italia	87	78	72
Tây Ban Nha	64	54	50
Ba Lan		54	50
Rumania			53
Hà Lan	31	27	25
Hy Lạp	25	24	22
Cộng hoà Séc		24	20
Bỉ	25	24	22
Hungary		24	20
Bồ Đào Nha	25	24	22
Thuỵ Điển	22	19	18
Bungary			17
Áo	21	18	17
Slovakia		14	13
Đan Mạch	16	14	13
Phần Lan	16	14	13
Ireland	15	13	12
Litva		13	12
Latvia		9	8
Slovenia		7	7
Estonia		6	6
Sip		6	6
Lúcxămbua	6	6	6
Malta		5	5
Tổng cộng	626	732 (đa số tuyệt đối 367)	732 (đa số tuyệt đối 367)

Nguồn: Hiệp ước Nice (Xem: www. Europa.eu.int)

Năm 2004 là năm để lại dấu ấn đặc biệt trong quá trình liên kết và nhất thể hoá châu Âu nói chung cũng như sự lớn mạnh của Nghị viện Châu Âu nói riêng. Sau sự kiện 1/5/2004, trong lần mở rộng lớn nhất trong lịch sử, EU kết nạp thêm 10 thành viên mới, đưa số thành viên EU lên 25 nước và nâng số thành viên Nghị viện lên 732 sau cuộc bầu cử mới nhất vào 13/6/2004. Ngày 25/10/2004 tại Capital Hill, Rome, Italia, các nguyên thủ quốc gia của 25 nước thành viên đã chính thức ký kết bản Hiến pháp mới của châu Âu. Một trong những mục tiêu chủ yếu của Hiến pháp Châu Âu là tăng cường chức năng dân chủ của Liên minh thông qua việc xem xét mở rộng quyền hạn cho các cơ quan đại diện. Trong bối cảnh Liên minh mở rộng ra 25 thành viên, tính dân chủ và minh bạch cần phải đi đôi với tính hiệu quả ngày càng cao. Theo dự thảo Hiến pháp mới của châu Âu, quyền hạn của Nghị viện được nâng cao với việc hầu hết các lĩnh vực chính sách đều được tiến hành theo thủ tục đồng quyết định, mở rộng hơn nữa quyền kiểm soát dân chủ cho Nghị viện và Nghị viện có quyền kiểm soát toàn bộ ngân sách EU.

Tóm lại, cùng với việc mở rộng quyền hạn được quy định trong Hiệp ước Nice và Hiến pháp Châu Âu mới, Nghị viện Châu Âu đang tập trung mọi nỗ lực nhằm củng cố vị trí của mình trong các thể chế của Cộng đồng, đồng thời cố gắng phấn đấu trở thành cơ quan đại diện thực thụ của công dân Liên minh Châu Âu.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Tạp chí Nghiên cứu Châu Âu các số năm 2000 đến 2005.

2. Website Europa.eu.int

3. Michael Shackleton. *The European Parliament.*

4. Amie Kreppel. *The European Parliament and Supranational Party System.*

5. G.S Carlo Altomonte và G.S Mario Nava. *Kinh tế và chính sách của EU mở rộng.*