

MÔ HÌNH HỘI NHẬP CỦA EU - ASEAN: SO SÁNH NHỮNG TƯƠNG ĐỒNG, KHÁC BIỆT VÀ BÀI HỌC KINH NGHIỆM CHO ASEAN

PGS. TS. Đinh Công Tuấn
Viện Nghiên cứu Châu Âu

1. Đặt vấn đề

Ngày nay sự hội nhập khu vực đã trở thành một trong những xu thế nổi trội trên thế giới. Khái niệm “khu vực hoá” được hiểu là sự hợp tác chặt chẽ giữa các quốc gia thành viên có vị trí địa lý cận kề, liên kết nhóm theo khu vực, dựa vào các quá trình tương tác lẫn nhau trong khu vực và chủ nghĩa khu vực theo hướng hình thành các thể chế hoặc các cơ cấu hội nhập tương tự. Chủ nghĩa khu vực hoặc khu vực hóa đã được thử nghiệm như một nhân tố hay một điểm tựa thúc đẩy toàn cầu hoá, qua đó xây dựng một trật tự thế giới mới¹. Mấy thập kỷ vừa qua thế giới đã chứng kiến sự mở rộng cả về số lượng và chất lượng, qui mô về hợp tác và hội nhập của nhiều tổ chức khu vực, trong đó nổi bật nhất là Liên minh Châu Âu (EU) và Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN)². Ra đời từ thập kỷ 50 của thế kỷ

XX, sau hơn 60 năm phát triển, Liên minh Châu Âu (EU) được thế giới công nhận là một tổ chức liên kết khu vực thành công nhất hiện nay với quá trình từ liên kết kinh tế chuyển sang chính trị - xã hội, diễn ra cả ở qui mô và chất lượng, cả chiều rộng và chiều sâu, từ liên kết kinh tế phát triển thành thể chế siêu quốc gia, vừa duy trì thể chế chính trị của nhà nước siêu quốc gia, vừa giữ vững vai trò độc lập của 27 nước thành viên. Còn Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á là một liên minh chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội được thành lập ngày 8/8/1967 với 5 nước thành viên ban đầu, đến nay có 10 nước thành viên, đang cố gắng thiết lập “Hiến chương ASEAN” vào năm 2015, nhằm qui định ràng buộc giữa các quốc gia thành viên đạt được mục tiêu chung của toàn Khối, xây dựng 3 trụ cột là: *Cộng đồng Chính trị - An ninh ASEAN (APSC)*, *Cộng đồng Kinh tế ASEAN (AEC)*, *Cộng đồng Văn hoá, Xã hội ASEAN (ASCC)*. Nghiên cứu so sánh mô hình liên kết và hội nhập EU, ASEAN là một việc làm khó khăn nhưng lý thú, nó có ý nghĩa khoa học và thực tiễn sâu sắc.

¹ Đinh Công Tuấn: “*Chủ nghĩa khu vực và liên khu vực: những triển vọng giữa châu Âu và châu Á*”, Tạp chí Nghiên cứu Châu Âu số 6 (60), tr. 33.

² Phạm Sanh Châu, Đặng Cẩm Tú: “*Thu hẹp khoảng cách phát triển trong ASEAN...*”, Tạp chí Nghiên cứu Quốc tế, số 1 (68) 3-2007, trang 40.

2. So sánh những tương đồng và khác biệt về hội nhập khu vực của EU và ASEAN

2.1. So sánh bối cảnh ra đời

EU và ASEAN ra đời trong bối cảnh quốc tế khác nhau. Một Tây Âu đổ nát sau Thế chiến thứ II (1945), mà nước gây chiến lại là quốc gia lớn nhất, nằm ngay giữa châu Âu (nước Đức), vì vậy nguyện vọng được sống trong nền hoà bình vĩnh viễn để cùng nhau phát triển kinh tế và hoá giải mối hận thù truyền thống giữa hai quốc gia to lớn nhất châu Âu nằm cạnh kề nhau (Đức – Pháp), để xoá bỏ tận gốc rễ nguy cơ chiến tranh là nguyên nhân trực tiếp dẫn đến sự ra đời EU. Nó còn phù hợp với khát vọng hoà bình, hợp tác chính trị và kinh tế của các nước châu Âu láng giềng. Còn sự ra đời của ASEAN diễn ra trong bối cảnh khu vực chịu tác động của sự đối đầu giữa hai hệ thống chính trị đối lập XHCN - TBCN (8/8/1967) của 5 nước thành viên ở Đông Nam Á, với mục tiêu ban đầu là tỏ rõ tinh đoàn kết chống cộng sản (chống Việt Nam và nguy cơ chủ nghĩa cộng sản (CNCS) ở Trung Quốc, Liên Xô), đồng thời hợp tác chống tình trạng bạo động và bất ổn định tại các nước thành viên. Tuy thời gian ra đời của hai tổ chức EU và ASEAN cách nhau đến gần 2 thập kỷ (EU năm 1951, còn ASEAN năm 1967), cả hai tổ chức này đều chịu sự chi phối của trật tự thế giới hai cực Yanta thời Chiến tranh Lạnh. Ngoài ra, động cơ ra đời của EU trước hết là

liên kết, hợp tác về kinh tế của 6 nước châu Âu là Đức, Pháp, Italia, Bỉ, Hà Lan, Lucxămbua; Còn 5 nước ASEAN: Thái Lan, Malaysia, Singapore, Indônêxia, Philippin động cơ ra đời trước hết là liên kết và hợp tác về chính trị, an ninh.

Điểm khác biệt sâu xa của sự ra đời của tổ chức EU (mà tiền thân là tổ chức Cộng đồng Than, Thép Châu Âu (ECSC) chính là sự chín muồi của thời điểm biến ý tưởng và nguyện vọng thống nhất châu Âu thành hiện thực. Khác với những người sống ở Đông Nam Á, tổ chức hợp tác khu vực EU đã nuôi dưỡng ý tưởng thống nhất châu Âu của mình từ thời khá xa xưa, từ thế kỷ XVII của Hoàng đế Napoleon (1769-1821)), nếu không muốn nói là sớm hơn nữa từ thời Saclo Đại đế của Đế chế Tây La Mã (742-814). Đã từ lâu họ mong muốn về “một đơn vị đo lường chung châu Âu, một đồng tiền chung châu Âu, một bộ luật châu Âu” (tuyên bố của Napoleon năm 1810), rồi họ có ý tưởng xây dựng cơ sở lý thuyết cho sự thống nhất châu Âu với các trường phái khác nhau, mà chủ yếu là hai trường phái của *chủ nghĩa liên bang* (Federalism) và *chủ nghĩa hợp bang* (Confederalism). Vì thế khi hoàn cảnh quốc tế và khu vực thuận lợi cho việc hiện thực hoá ước muốn này thì sự ra đời của tổ chức chung thích hợp nào đó, xét đến cùng chỉ đơn thuần là việc áp dụng vào thực tiễn ý tưởng và lý thuyết thống nhất châu Âu đã định hình. Chính vì vậy mà trong hơn nửa

thể kỷ tồn tại, EU luôn bộc lộ xu hướng phát triển chung là ngày càng thu hẹp tính chất là một tập hợp các quốc gia dân tộc có chủ quyền. Có lẽ đây là điểm khác biệt cơ bản nhất qui định mọi sự khác nhau giữa mô hình EU và ASEAN³.

2.2. So sánh mục tiêu, nguyên tắc hội nhập

EU có dân số hơn 500 triệu người, bao gồm 27 nước thành viên, diện tích hơn 4 triệu km², GDP khoảng 12.000 tỷ USD, bình quân đầu người khoảng 24.000 USD/năm. EU, kể từ khi ra đời (1951) đến nay, đã trải qua 6 lần mở rộng. Còn ASEAN có dân số khoảng 592 triệu người của 10 nước thành viên, diện tích khoảng 4 triệu 480 ngàn km², GDP khoảng 1.000 tỷ USD, bình quân đầu người khoảng 2.000 USD/năm. ASEAN, kể từ khi ra đời (8/8/1967) đã trải qua 4 lần mở rộng⁴. Như vậy xét về trình độ phát triển, hai tổ chức khu vực này rất khác nhau, cả về dân số và diện tích ASEAN đều lớn hơn EU, nhưng qui mô nền kinh tế (GDP) của EU lại lớn gấp 12 lần ASEAN, và GDP/đầu người của EU cũng lớn gấp 12 lần ASEAN.

* *Mục tiêu khi thành lập EU* được đề ra là đảm bảo hoà bình bền vững cho châu Âu, giải quyết cơ bản mâu thuẫn của hai cường quốc Đức và Pháp (ngòi nổ của các cuộc

chiến tranh trước đây), tăng cường hợp tác kinh tế, liên kết các ngành sản xuất cơ bản của hai nước Pháp, Đức và 4 nước đồng minh khác là Bỉ, Italia, Hà Lan, Lucxăm-bua là than và thép vào một cơ quan điều phối chung. Như thế, sự thống nhất châu Âu được thực hiện bắt đầu từ lĩnh vực kinh tế, thương mại và trong một thị trường chưa rộng.

Còn mục tiêu thành lập của ASEAN rất khác với EU, đó là các nước ASEAN luôn tỏ rõ tình đoàn kết với Mỹ chống cộng sản. Vào thời điểm cuộc kháng chiến chống Mỹ cứu nước của nhân dân Việt Nam đang diễn ra gay go, quyết liệt, một mất, một còn, 5 nước ASEAN lúc đó đã luôn luôn đứng về phía đồng minh Mỹ chống lại Việt Nam và các nước XHCN khác như Trung Quốc, Liên Xô.

Ngoài ra, sự thành lập ASEAN còn có mục tiêu nữa là hợp tác chống lại tình trạng bạo động và bất ổn tại những nước thành viên. Như vậy, mục tiêu chính thành lập ASEAN là nhằm vào an ninh, chính trị theo xu hướng chống đối nhau, chịu sự ảnh hưởng sâu sắc của cuộc Chiến tranh Lạnh.

* *Về nguyên tắc hội nhập* EU xây dựng trên nguyên tắc *liên bang*, sự liên kết hội nhập được bắt đầu từ kinh tế, dần dần chuyển sang chính trị; xây dựng các thể chế chung vững chắc, đồng thời giữ vai trò hạt nhân, bản sắc dân tộc của các nước thành viên, trên cơ sở luật pháp vững vàng.

Còn các nước ASEAN đề ra nguyên tắc hội nhập kiểu *hợp bang, lỏng lẻo về xây*

³ Bùi Huy Khoát: “So sánh mô hình liên kết EU - ASEAN”, Tạp chí Nghiên cứu Châu Âu, số 4 (45), 2002, tr.3-4.

⁴ Bách khoa toàn thư mở Wikipedia. Vũ Khoan: “Nhân kỷ niệm 50 năm ngày ký Hiệp ước Roma và bài học kinh nghiệm đối với ASEAN”. Tạp chí Nghiên cứu Quốc tế, số 1 (68) 3/2007, tr. 4.

dựng thể chế, giữ vững vai trò độc lập của các nước thành viên, theo nguyên tắc đồng thuận, bắt đầu từ liên kết về an ninh, chính trị, sau đó dần dần chuyển sang liên kết kinh tế, văn hoá, xã hội, nhưng chưa đạt được những hiệu quả vững chắc.

Kể từ khi ra đời đến nay, EU đã trải qua quá trình phát triển hơn 60 năm, còn ASEAN đã trải qua quá trình phát triển hơn 40 năm. Mục tiêu và nguyên tắc liên kết của 2 tổ chức khu vực này đã dần dần được điều chỉnh theo hướng phù hợp với xu thế toàn cầu hoá, hợp tác và phát triển của thế giới. Các nước EU ngày càng liên kết chặt chẽ có hiệu quả và sâu sắc hơn, còn các nước ASEAN đã tích cực điều chỉnh theo xu hướng xây dựng một *liên minh chính trị, kinh tế, văn hoá – xã hội* vững chắc, sự liên kết ngày càng có hiệu quả, sâu sắc, chặt chẽ, chiếm địa vị cao và có uy tín trên trường quốc tế.

2.3. So sánh về trình độ và mức độ hội nhập

Có thể thấy, hai khu vực EU và ASEAN cùng tiến hành liên kết, hội nhập, nhưng ngay từ thời điểm xuất phát, trình độ phát triển trong từng khu vực đã có sự chênh lệch nhau khá rõ. Thời điểm năm 1951, khi 6 nước châu Âu cùng nhau thành lập Cộng đồng Than - Thép Châu Âu (ECSC), trình độ phát triển của những nước này đã là rất cao so với mức độ chung của thế giới. Đây là những nền kinh tế đã trải qua sự phát triển cao của nền kinh tế thị trường. Sau này, qua 6 lần mở rộng, tuy trình độ phát triển của

EU 27 có chênh lệch, không đồng đều, đặc biệt ở những nước thành viên mới gia nhập lần 5 và 6, bao gồm các nước XHCN cũ ở Đông và Trung Âu, song so với trình độ phát triển chung của thế giới, các nước này vẫn xếp vào loại trung bình, thậm chí trình độ của họ thuộc loại các nước OECD (trường hợp của CH Séc, Hunggari...). Trái lại, các nước ASEAN, xét về kinh tế, trình độ phát triển vào thời điểm ra đời (8/8/1967) nói chung thuộc loại thấp so với mặt bằng chung trên thế giới. Đến nay, trình độ phát triển là rất khác nhau. Tại 5 nước thành viên sáng lập là Thái Lan, Malaysia, Indônêxia, Philippin và Singapore, thu nhập hiện nay khoảng 2.400-3000 USD/người. Trong 5 nước còn lại, Brunei có thu nhập rất cao nhờ xuất khẩu dầu lửa, còn 4 nước là Việt Nam, Mianma, Campuchia, Lào bình quân thu nhập hiện nay chỉ khoảng 600-1.000 USD/người. Như vậy, khoảng cách phát triển thể hiện trong thu nhập giữa 5 nước thành viên cũ và 4 nước thành viên mới là rất khác nhau, cách nhau khoảng từ 3-4 lần⁵.

* *Về trình độ, mức độ hội nhập, liên kết* của EU và ASEAN cũng rất khác nhau. Các nước EU ngay từ khi ra đời (1951) đã bắt đầu xây dựng các cộng đồng kinh tế (1951 và 1957), sau đó dần dần đề ra việc xây dựng liên minh hải quan (1968), thị trường thống nhất, liên minh kinh tế - tiền tệ (1999), mà đỉnh cao là cho ra đời đồng tiền chung EURO (2002). Còn các nước ASEAN mà tiền thân là ASA ra đời muộn hơn 10 năm so

⁵ Vũ Khoan, sđd, tr. 5.

với ECSC (1951), nhưng phải đến năm 1992, các nước ASEAN mới ký kết Hiệp định Khung tăng cường hợp tác kinh tế và quyết định hình thành Khu vực Mậu dịch tự do ASEAN (AFTA), một hình thức liên kết tầm thấp hơn thị trường chung, nếu xét ở mức độ mở cửa của nền kinh tế thị trường. Rồi đến tận tháng 12/2005, trong Hội nghị Thượng đỉnh các nước Đông Nam Á ở Malaysia, các nước đã thảo luận về đề án Đồng tiền chung châu Á, với tên gọi ACU (Asian Currency Unit). Từ năm 2006, Ngân hàng Phát triển Châu Á bắt đầu chuẩn bị đưa ra Đồng tiền chung Châu Á, để sau này có thể lưu thông nó trên lãnh thổ ASEAN + Nhật Bản + Hàn Quốc + Trung Quốc, và phải 20-30 năm sau (đến năm 2026 hoặc 2036) đồng ACU mới trở thành đồng tiền chung châu Á⁶.

Những điều vừa nói ở trên nhằm so sánh trình độ và mức độ hội nhập kinh tế - tiền tệ của EU và ASEAN. Có thể thấy tầm cao hơn và sâu hơn trong liên kết kinh tế của EU là hiển nhiên, bởi 27 nước thành viên của EU là 27 nền kinh tế phát triển ràng buộc với nhau, với nền kinh tế thế giới bằng những quan hệ thị trường.

* Điều muốn nhấn mạnh ở đây là sự khác nhau giữa EU và ASEAN không phải chỉ ở trình độ phát triển và hội nhập kinh tế, mà chủ yếu ở ý tưởng chiến lược liên kết châu Âu thực hiện có bài bản, theo định hướng rõ ràng, được điều chỉnh theo sự biến

động của hoàn cảnh. Khác với các nước EU, các nước ASEAN mở đầu tiến trình hội nhập bắt đầu từ sự hợp tác trong lĩnh vực chính trị - an ninh để chống lại nguy cơ, theo quan niệm của họ lúc đó là CNCS ở khu vực, nhằm tạo ra môi trường bên ngoài ổn định, tạo thuận lợi cho sự phát triển bên trong của mỗi nước thành viên ASEAN. Còn các nước thành viên EU lại có chủ trương bắt đầu từ hội nhập kinh tế và chỉ sau khi có kết quả khả quan của liên kết kinh tế, các nước EU mới thúc đẩy liên kết chính trị. Những người châu Âu đã làm như thế bởi vì họ đã rút ra được những bài học lịch sử từ những thất bại của việc muốn thực hiện sớm ý tưởng liên kết chính trị - quốc phòng: đề nghị lập Quốc hội Châu Âu năm 1948, lập Quân đội Châu Âu năm 1950, Kế hoạch Fouchet về liên minh chính trị năm 1961. Phải 15 năm sau, chỉ khi đã hoàn thành việc xác lập thị trường chung rồi, các nước EU mới ký Đạo luật Châu Âu thống nhất (Single European Act) với các thoả thuận cải thiện hợp tác trong lĩnh vực đối ngoại, an ninh, các qui chế pháp lý trong hợp tác chính trị... Tuy vậy, mãi đến khi Hiệp ước Maastricht được ký kết vào tháng 12/1991, EU mới có được một văn kiện chính thức về liên minh chính trị được thực hiện muộn hơn và đi sau liên kết kinh tế - thương mại, là bước đi được EU đánh giá là đúng đắn, dù trong suốt những năm trước đó kể từ sau khi ECSC ra đời (1951), EU luôn luôn bị phàn nàn là tổ chức khi đàm phán về thương mại người ta thấy rõ tư cách siêu quốc gia (super state), còn khi bàn đến các

⁶ Xvetlana Glinkian: "Hình thành liên minh ASEAN qua lăng kính kinh nghiệm EU", Tạp chí Nghiên cứu Châu Âu, số 3 (78) 2007, tr. 11,12.

lợi ích chính trị - an ninh thì lại phải bàn bạc với từng nước thành viên riêng rẽ. Đây là điểm khác so với ASEAN⁷.

* Sự khác biệt có thể thấy rất rõ là mức độ liên kết nội Khối của ASEAN thấp hơn rất nhiều so với sự liên kết nội Khối của EU. Tuy ASEAN đã có AFTA, có sự liên kết kinh tế theo hướng ngày càng chặt chẽ hơn, nhưng quan hệ nội Khối vẫn còn hạn chế. Trong nhiều năm nay, buôn bán nội Khối của ASEAN vẫn chỉ dừng lại ở mức trên 20%, các nước thành viên của ASEAN chủ yếu buôn bán với bên ngoài, không phải buôn bán nội Khối, thu hút đầu tư cũng từ bên ngoài. Trái lại, ở các nước EU, buôn bán nội Khối là chủ yếu lên đến 50%, có những nước thành viên con số này lên đến 80%⁸.

* Giữa EU và ASEAN cũng có sự khác biệt trong chính sách đối ngoại, tuy cả hai khu vực đều hướng ngoại, nghĩa là đều hướng mạnh ra hợp tác với bên ngoài, với các đối tác, với các thể chế toàn cầu và đều phấn đấu cho một thế giới đa cực. Các nước EU, đặc biệt từ sau khi Hiệp ước Maastricht có hiệu lực (1993), đã thực hiện chính sách đối ngoại và an ninh chung. Việc tuân thủ chính sách đối ngoại và an ninh chung của các nước thành viên EU được xem xét, đánh giá bằng luật pháp nghiêm ngặt. Đặc biệt, sau khi Hiệp ước Lisbon có hiệu lực (12/2009), EU đã có chức danh “Đại diện cấp cao về Chính sách Đối ngoại và An

ninh”, thường gọi là “Cao ủy Đối ngoại”, hay “Bộ trưởng Ngoại giao” của EU, kiêm Phó Chủ tịch Ủy ban Châu Âu. Từ đây, EU đã có tiếng nói thống nhất với thế giới về chính sách đối ngoại của cả Liên minh. Trong khi đó, về chính sách đối ngoại, 10 nước ASEAN có nhiều điểm tương đồng, nhất là các chính sách về hoà bình, ổn định, hợp tác, phát triển quan hệ với bên ngoài, nhưng từng quốc gia lại có những khác biệt, có những định hướng khác nhau. Do cơ sở pháp lý không chặt chẽ, chỉ dựa trên nguyên tắc đồng thuận, nên mức độ hội nhập ở các vấn đề, kể cả vấn đề đối ngoại của ASEAN cũng lỏng lẻo, không cao bằng các nước trong Liên minh Châu Âu.

2.4. So sánh về các thiết chế

Các thiết chế của EU giống như ASEAN, ban đầu khá đơn giản. Sự khác nhau giữa hai bên về cơ cấu là đương nhiên và do những nhân tố đặc thù qui định.

Hiện nay ASEAN hoạt động với 9 cơ quan chính thức: Hội nghị Cấp cao, Hội nghị Ngoại trưởng, Hội nghị Bộ trưởng Kinh tế, Hội nghị Bộ trưởng chuyên ngành, Hội nghị Quan chức cấp cao, Ban Thư ký, Hội nghị sau Hội nghị Bộ trưởng, Diễn đàn Hợp tác An ninh khu vực, Hội đồng AFTA. Còn cơ cấu tổ chức của EU gồm các thiết chế chủ yếu sau: Hội đồng Châu Âu, Hội đồng Bộ trưởng, Ủy ban Châu Âu, Nghị viện Châu Âu, Tòa án Châu Âu, Toà Kiểm toán Châu

⁷ Bùi Huy Khoát “So sánh mô hình liên kết EU - ASEAN”, Tạp chí Nghiên cứu Châu Âu số 4 (45), 2002, tr. 4-5.

⁸ Vũ Khoan, sđd, tr. 6.

Âu, Ngân hàng Trung ương châu Âu (ECB)⁹.

Nhìn về thiết chế bộ máy của EU và ASEAN, chúng ta thấy sự khác biệt không phải ở cơ cấu tổ chức, chức năng nhiệm vụ, mà ở *tính chất của toàn hệ thống*. Trong khi hệ thống tổ chức của ASEAN gồm những cơ cấu *có sự tham gia của mỗi nước thành viên đại diện cho quyền lợi của nước mình*, thì hệ thống tổ chức của EU *không chỉ có vậy, nó còn được thiết kế và tuân thủ theo nguyên tắc tam quyền phân lập của một nhà nước siêu quốc gia*. Đại diện cho các thành viên trong cơ cấu tổ chức *không chỉ có tiếng nói vì lợi ích riêng của nước mình*, mà nó còn *hoạt động như một thành viên của một thiết chế ngày càng mang tính chất siêu quốc gia*.

- Cụ thể, EU có **Hội nghị Cấp cao**, còn gọi là **Hội đồng Châu Âu** (European Council) mỗi năm họp hai lần. Ngoài vai trò lãnh đạo chính trị chung, nó còn có chức năng lập pháp (*cơ quan lập chính sách cao nhất của EU*) và *thảo luận sửa đổi các hiệp ước của EU*. Hội đồng Châu Âu là tên gọi của các cuộc gặp thượng đỉnh của 27 nguyên thủ quốc gia các nước thành viên trong EU, là chóp của kim tự tháp quyền lực (Các cuộc gặp gỡ thượng đỉnh thường được tổ chức vào cuối các nhiệm kỳ Chủ tịch Luân phiên). Hiệp ước Lisbon đã thay thế chế độ Chủ tịch Luân phiên giữa các nước thành viên nhiệm kỳ 6 tháng bằng chế độ Chủ tịch Thường trực nhiệm kỳ 2 năm rưỡi. Nhiệm vụ của

Chủ tịch Thường trực EU là chủ trì các cuộc họp thượng đỉnh của các nguyên thủ các quốc gia thành viên và thay mặt EU trên trường quốc tế. Với chế độ Chủ tịch Thường trực nhiệm kỳ dài hơn, các định hướng chính sách của EU sẽ được thống nhất hơn và hiệu quả hơn. Tại Hội nghị thượng đỉnh Hội đồng Châu Âu ngày 18 và 19-11-2009, ông Herman Van Rompuy, Thủ tướng đương nhiệm Bỉ đã được bầu là Chủ tịch Thường trực đầu tiên theo tinh thần của Hiệp ước Lisbon.

- **Ủy ban Châu Âu** (European Commission) là cơ quan hành pháp của EU và đại diện cho EU trong các tổ chức quốc tế và ở các quốc gia EU có quan hệ ngoại giao. Ủy ban này gồm đại diện các nước thành viên do chính phủ các nước đó cử theo nhiệm kỳ 4 năm nhưng không đại diện quốc gia. Hiện nay Ủy ban Châu Âu có 20 uỷ viên mới với 1 chủ tịch, 6 phó chủ tịch với nhiệm kỳ 2 năm, có trụ sở ở Brucxen. Ủy ban Châu Âu có 3 chức năng sau: 1) Đề xuất dự thảo luật; 2) Thực hiện các chính sách; 3) Kiểm tra các quyết định.

Các uỷ viên và Chủ tịch Ủy ban Châu Âu phải được Nghị viện Châu Âu chấp thuận và có thể bị bỏ phiếu bất tín nhiệm. Vì Ủy ban Châu Âu là cơ quan hành pháp nên không có quyền ra quyết định về các chính sách EU. Đây là thẩm quyền của Nghị viện Châu Âu và Hội đồng Bộ trưởng. Sau Hiệp ước Lisbon (12/2009), Cơ cấu của Ủy ban Châu Âu đến năm 2014 sẽ từ 27 thành viên (theo cơ chế mỗi nước có một đại diện) giảm

⁹ Bùi Huy Khoát, sdd, tr. 5.

xuống còn 17 thành viên sẽ tạo nên một ủy ban không mang tính đại diện cho tất cả các nước thành viên và thực sự là một thể chế siêu quốc gia hoạt động vì lợi ích chung của toàn Liên minh.

- **Hội đồng Bộ trưởng** (HĐBT) (Council of Minister) còn được gọi là Hội đồng của Liên minh Châu Âu, gồm các đại diện ở hàm bộ trưởng của mỗi quốc gia. Đây là thiết chế duy nhất của EU mà ở đó mỗi thành viên là người đại diện cho lợi ích quốc gia của mình khi tham gia những quyết định cuối cùng.

Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng có nhiệm kỳ 6 tháng, có vai trò rất quan trọng, có quyền triệu tập HĐBT của từng thành viên.

Hội đồng Bộ trưởng được xem như thượng viện lập pháp, là cơ quan tối cao có quyền lập pháp, có quyền thông qua các quyết định chính đối với chính sách của cộng đồng trên cơ sở đề nghị của Ủy ban Châu Âu, cụ thể là các vấn đề về nông nghiệp, quan hệ đối ngoại, chính sách môi trường và xã hội, Chính sách An ninh và Đối ngoại chung (CFSP), vấn đề tư pháp và nội vụ (CJHA).

Hội đồng có tới cả trăm cuộc họp hàng năm để thông qua các qui tắc, chỉ thị và quyết định. Tuy nhiên với các cuộc họp hàng năm người ta vẫn cho rằng đây là một thiết chế của EU, chứ không phải là Hội nghị giữa các chính phủ của các nước thành viên.

- **Nghị viện Châu Âu** (European Parliament) là hội đồng (assembly) duy nhất

trên thế giới do dân chúng trực tiếp bầu ra với nhiệm kỳ 5 năm. Tất cả các thành viên đều có đại biểu của mình trong Nghị viện với số lượng tùy theo số dân. Tổng số nghị sĩ Quốc hội của EU là 626, được phân chia tương ứng theo tỷ lệ số dân, cũng như đại diện cho các đảng phái chính trị của 15 nước thành viên (EU 15). Theo thống kê, EU có 9 nhóm đảng phái quan trọng, trong đó đáng kể nhất là đảng của những người XHCN Châu Âu (PES) và Đảng Nhân dân Châu Âu (EPP). Nghị viện Châu Âu còn được gọi là Quốc hội Châu Âu, tương đương như Hạ viện, có 5 quyền hạn cơ bản sau: 1) Quyền lập pháp (cùng với Hội đồng Châu Âu là cơ quan lập pháp, có quyền lực như nhau trong một số lĩnh vực chính sách); 2) Cùng với Hội đồng Châu Âu có quyền phê duyệt ngân sách của EU; 3) Có quyền phê chuẩn cách thức chi tiêu ngân sách của Ủy ban Châu Âu, kiểm tra giám sát, chất vấn Ủy ban và Hội đồng, cũng như triệu tập các ủy ban thẩm vấn và điều tra những hiện tượng quản lý kém trong việc thực hiện pháp luật của Cộng đồng; 4) Có quyền bổ nhiệm liên quan tới một số thể chế bao gồm cả Ủy ban Châu Âu; 5) Là thể chế duy nhất trong EU có quyền giải tán Ủy ban khi đạt được sự đồng thuận trong Nghị viện¹⁰. Sau Hiệp ước Lisbon, quy tắc biểu quyết đa số sẽ được áp dụng tối đa trong các lĩnh vực trước đây bắt buộc phải có sự đồng thuận. Hiệp ước còn đưa ra hệ thống bỏ phiếu mới gọi là “Hệ thống đa số kép”, theo đó chỉ cần 55% số nước thành viên

¹⁰ Bùi Huy Khoát, sđd, tr. 5,6.

(15/27), đại diện cho ít nhất 65% dân số EU biểu quyết thông qua một văn bản pháp luật. Một hành động nào đó không được thông qua khi có 72% số nước đại diện cho 65% công dân EU phản đối. Hiệp ước cũng có điều khoản về khả năng một nước thành viên rút khỏi EU theo một số điều kiện được thỏa thuận với các nước thành viên khác.

Nghị viện Châu Âu được trao quyền lực lớn hơn do mở rộng thủ tục đồng quyết định với Hội đồng Châu Âu trong một số lĩnh vực. Nghị viện cũng có quyền lực lớn đối với toàn bộ ngân sách của EU. Đặc biệt, Hiệp ước mới đã mở rộng quyền lực cho Nghị viện các nước thành viên trong các công việc nói chung và việc lập pháp nói riêng của các thiết chế EU.

- **Toà án Châu Âu** (European Court of Justice): Được thành lập từ Hiệp ước Roma ngày 25-3-1957, có trụ sở đặt tại Lucxambua. Đây là một thể chế siêu quốc gia rất đặc thù và quan trọng trong liên kết của EU. Nhiệm vụ của nó là duy trì hiệu lực của các hiệp ước, luật pháp của Cộng đồng, đảm bảo pháp luật của Cộng đồng, các nước thành viên và các thoả thuận quốc tế, Cộng đồng phù hợp với tinh thần và các điều khoản của Hiệp ước. Toà án Châu Âu giải quyết các tranh chấp liên quan đến các thể chế, các nước thành viên, các cá nhân và doanh nghiệp, tuy vậy lại không có thẩm quyền áp đặt trực tiếp các phán quyết của mình, mà việc thực hiện chúng phải thông qua toà án và chính phủ của các nước thành

viên cùng với sự giám sát của Ủy ban Châu Âu.

Tóm lại, hệ thống tổ chức của EU là một thiết chế chặt chẽ được hình thành và phát triển dần dần qua các Hiệp ước Paris (1951), Roma (1957), Đạo luật Châu Âu thống nhất (SEA) năm 1986, Hiệp ước Maastricht (1992), Hiệp ước Amsterdam (1997), Hiệp ước Nice (2001), Hiệp ước thiết lập Hiến pháp (2004) và Hiệp ước Lisbon (12/2009) theo hướng tạo ra một châu Âu thống nhất theo kiểu liên bang. Cụ thể là Ủy ban Châu Âu đưa ra các kiến nghị về các chính sách và luật lệ để Hội đồng Bộ trưởng phối hợp với Nghị viện Châu Âu có quyết định cuối cùng. Khi quyết định đã được ban hành, Ủy ban Châu Âu có trách nhiệm xem xét, đốc thúc các nước thành viên thi hành. Một Toà án Châu Âu được xác lập để xây dựng hệ thống luật chung cho EU và xem xét sự tương thích giữa các luật của EU với các luật quốc gia thành viên, xem xét tính tương thích của Hiệp định quốc tế với Hiệp ước của EU. Còn Hội đồng Châu Âu là cơ quan tối cao, là nơi các nhà lãnh đạo các quốc gia thành viên của EU gặp nhau để định hướng chung cho sự phát triển của EU. Chính định hướng siêu quốc gia của EU cũng đã tạo ra sự khác biệt về thủ tục bỏ phiếu trong các thiết chế của hai bên. Tại Hội đồng Châu Âu bỏ phiếu theo nguyên tắc đồng thuận (consensus), còn ở các cơ quan khác bỏ phiếu theo đa số với các mức độ tùy theo công việc¹¹. Sau *Hiệp*

¹¹ Bùi Huy Khoát: *sđd*, tr. 5,6

Đặng Thế Truyền: “*Hệ thống thể chế chính trị EU...*”, đề tài cấp Bộ năm 2006, tr.47.

Nguyễn Quang Thuần và Nguyễn An Hà: “*Các nước Đông Âu gia nhập Liên minh Châu Âu và những tác*

*ước Lisbon, EU đã hủy bỏ kết cấu ba trụ cột để hợp lại thành một pháp nhân duy nhất là Liên minh Châu Âu. Điều này có nghĩa là mọi thiết chế của EU gắn với danh từ “cộng đồng”¹² đều bị loại bỏ. Chẳng hạn “Ủy ban các Cộng đồng châu Âu” – gọi tắt là Ủy ban Châu Âu – nay chính thức mang tên Ủy ban Châu Âu. Rõ ràng các thể chế của EU được cấu tạo mang hai dạng thức vừa *liên bang*, vừa *hợp bang* (tức là liên kết giữa các chính phủ), nhưng dạng thức *liên bang*, *siêu quốc gia là nổi trội*. Ngược lại, ở Đông Nam Á (ASEAN), các thể chế được cấu trúc *chủ yếu là chất “liên kết hợp tác giữa các chính phủ” (chất hợp bang)*, còn chất liên bang (nhà nước siêu quốc gia) có rất ít. Chính vì vậy, sự liên kết của EU chặt chẽ hơn, mang đậm dấu ấn pháp lý, luật pháp nghiêm minh, quy chế rõ ràng. Còn liên kết của ASEAN lỏng lẻo hơn, không được đảm bảo bằng pháp lý rõ ràng, chỉ được đảm bảo trên nguyên tắc *đồng thuận*, nên yếu tố tự quyết của các nước thành viên là rất lớn. Hiện nay ASEAN đang xây dựng 3 cộng đồng là: Cộng đồng An ninh, Cộng đồng Kinh tế, và Cộng đồng Văn hoá - Xã hội trên nguyên tắc đồng thuận, ban đầu dự kiến hoàn thành vào năm 2020, nay quyết định xây dựng xong 3 cộng đồng này vào năm 2015. Các nước ASEAN đang xây dựng *Hiến chương*, đây không phải là *Hiến pháp*, nhưng là *một dạng văn kiện pháp lý để hình thành một cơ chế mới ở Đông Nam Á*. Rõ ràng, với những đặc*

điểm như trên, mô hình liên kết, hội nhập của EU và ASEAN rất khác nhau.

3. ASEAN học được những bài học kinh nghiệm gì qua sự hội nhập của EU

Trải qua hơn 60 năm phát triển, phải khẳng định rằng Liên minh Châu Âu (EU) là một tổ chức liên kết, hội nhập thành công nhất hiện nay trên thế giới. Với hơn 40 năm ra đời và phát triển, ASEAN đã có những thành công nhất định về liên kết, hội nhập, tuy vậy, để xây dựng mô hình phát triển vững chắc, ASEAN còn phải học tập rất nhiều, đặc biệt từ những bài học thành công và thách thức của EU.

ASEAN có thể học tập được ở EU những vấn đề sau đây:

Bài học Thứ nhất: EU là mô hình liên kết, hội nhập mang hai dạng thức vừa *Liên bang* (liên kết xây dựng nhà nước siêu quốc gia) vừa *hợp bang* (liên kết giữa các quốc gia có chủ quyền), *trong đó chất liên bang nhiều hơn*; Còn ASEAN thì ngược lại. Vì vậy, khi học tập mô hình liên kết của EU, các nước ASEAN cần nhất thiết *không học tập máy móc, phải có tính đặc thù của mình*. Tuy vậy, cần phải nghiên cứu bổ sung những điều mà EU đã làm được, đặc biệt là kinh nghiệm xây dựng ngôi nhà chung EU về *Hiến pháp* (Hiến pháp chung EU), *trội về kinh tế* (các bước phát triển từ thị trường chung, hải quan chung, liên minh kinh tế, tiền tệ, đồng tiền chung...), *về chính trị, an ninh* (chính sách an ninh và đối ngoại chung...)

Trong quá trình phát triển, EU luôn luôn giữ vững *nguyên tắc đoàn kết, nhất trí*. “Đoàn kết lại thì EU sẽ đứng vững, còn chia

động tới Việt Nam”, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội, 2005. tr. 46,49.

¹² Cộng đồng năng lượng nguyên tử” là ngoại lệ vì năng lượng hạt nhân là vấn đề nhạy cảm, dễ gây lo ngại.

rẽ thì EU sẽ thất bại” (phát biểu của Pascal Larmy) đó là bài học chung cho cả ASEAN và EU.

Đoàn kết mà vẫn tôn trọng sự đa dạng. Nếu không có sự tôn trọng đó thì khó bề đoàn kết được vì mỗi quốc gia đều có bản sắc riêng, điều kiện riêng, lợi ích riêng. Nếu quên đi điều này, chắc sẽ khó có sự liên minh, liên kết.

Muốn đảm bảo sự đoàn kết cần có cơ chế đảm bảo sự đồng thuận. Đồng thuận trong từng quốc gia, đồng thuận giữa các quốc gia thành viên, đồng thuận với cộng đồng quốc tế, từ đó tạo dựng sự thống nhất, có như vậy mới phát triển được. Bài học của EU trong việc thông qua bản Hiến pháp chung cho thấy cần phải có sự đồng thuận. Hoặc ví dụ về Đồng tiền chung Châu Âu (Euro). Đã có đồng Euro rồi, nhưng không phải tất cả các nước đều sử dụng đồng tiền đó, mà phải có thời gian để đi tới sự đồng thuận.

Muốn liên kết thì phải đi từng bước, trong đó liên kết kinh tế phải là động lực hàng đầu.

Liên kết với nhau nhưng là liên kết mở. Liên kết với nhau ở bên trong, nhưng phải mở cửa với bên ngoài (mở cửa thị trường, thêm đối tác, nhưng vẫn giữ vững hoà bình, ổn định).

Bài học Thứ hai: Để đi đến một thị trường chung như EU, ASEAN chắc chắn sẽ phải khắc phục một số vấn đề. Thứ nhất là sự khác biệt về trình độ phát triển. Không thể có một thị trường chung vận hành một cách thông thoáng nếu trình độ phát triển còn quá

chênh lệch. Do đó *nhiệm vụ của ASEAN trong thời gian tới là thu hẹp khoảng cách phát triển đó*. Việc này sẽ khó khăn hơn rất nhiều so với EU vì hai lẽ sau: *Một là*, sự khác biệt giữa các nước thành viên trong ASEAN quá lớn; *Hai là*, EU là một thực thể có nhiều tiềm lực, do đó họ có quỹ để giúp đỡ các nước thành viên mới gia nhập còn nghèo nàn nhằm san bằng khoảng cách phát triển. Trong quá trình liên kết, hội nhập, các nước thành viên EU như Tây Ban Nha, Bồ Đào Nha, Hy Lạp trước kia và các nước Đông, Nam Âu hiện nay đã và đang được hưởng rất nhiều từ các quỹ này. Nhưng ở ASEAN trước kia và hiện nay không có loại quỹ lớn như vậy. Dù có lập ra cũng rất nhỏ, do đó muốn thu hẹp khoảng cách thì nỗ lực của từng quốc gia thành viên ASEAN là chính. Việc thu hẹp khoảng cách sẽ là một quá trình không đơn giản. *Nhiệm vụ thứ hai ASEAN cần khắc phục trong thời gian tới là sự hợp tác nội Khối còn quá ít*. Trao đổi nội Khối về hàng hoá mới dừng ở mức trên dưới 20%, hai lĩnh vực đầu tư, dịch vụ còn khá lỏng lẻo. Về liên kết dịch vụ, ASEAN còn đang trong quá trình đàm phán và quá trình này không dễ dàng chút nào. Mặc dù ASEAN đã có thoả thuận về đầu tư, nhưng sự vận hành của nó còn chưa tốt.

Nhiệm vụ thứ ba của ASEAN rất lớn, đó là cơ chế hợp tác nên vận hành như thế nào? Chắc chắn không phải là áp dụng máy móc mô hình của EU. Bài học 40 năm qua của ASEAN cho thấy chính sự tôn trọng lẫn nhau, không can thiệp vào công việc nội bộ của nhau và đồng thuận là nguyên tắc đảm bảo sự gắn kết giữa các quốc gia. Nếu rời bỏ

nguyên tắc đó sẽ nảy sinh rất nhiều vấn đề, thậm chí có thể đưa đến chia rẽ. Nhưng nếu duy trì một cách cứng nhắc các nguyên tắc đó thì cũng có những trường hợp sự hợp tác của ASEAN sẽ gặp phải những trở ngại. Vì vậy phải tìm cách gì đó để đáp ứng cả hai nhu cầu: làm cho cỗ máy ASEAN vận hành trôi chảy, đồng thời duy trì được sự thống nhất trong đa dạng. Điều này là không dễ dàng, nhưng các nước ASEAN đang cố gắng vận hành theo xu hướng này. Đây là một trong những vấn đề chủ chốt được thảo luận trong quá trình hình thành Hiến chương ASEAN.¹³

Bài học Thứ ba: Do tác động của cuộc khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu (năm 2008), đặc biệt từ cuộc khủng hoảng nợ công châu Âu (cuối năm 2009) đến nay, EU đã bộc lộ rõ những khuyết tật trong cấu trúc mô hình, tổ chức, vận hành cả về chính trị, kinh tế, xã hội. Đó là những mâu thuẫn giữa thiết chế và vận hành của nhà nước siêu quốc gia EU với 27 nước thành viên. Đó là mâu thuẫn giữa đảng cầm quyền và các đảng phái đối lập ở 27 nước thành viên. Đó là mâu thuẫn giữa các chính sách giải quyết khủng hoảng nợ công của nhà nước siêu quốc gia EU. Đó là mâu thuẫn giữa hai nước lớn Đức, Pháp với chính sách tài chính nghiêm ngặt, thắt lưng buộc bụng với nhân dân của cả 27 nước đòi thay đổi chính sách khắc khổ bằng chính sách thúc đẩy tăng trưởng, tạo công ăn việc làm nhiều hơn nữa... Đó là mâu thuẫn giữa chính sách an sinh xã hội theo nguyên tắc “đóng-hưởng” bất hợp lý với việc cải cách hệ thống

an sinh xã hội theo hướng nghiêm ngặt hơn. Đó là mâu thuẫn giữa các nước theo chủ nghĩa biệt lập nhằm giữ vững lợi ích của nước mình (Anh, Cộng hòa Séc...) với các nước khác trong EU. Đó là mâu thuẫn trong nội bộ các nước sử dụng Đồng tiền chung Châu Âu... Những mâu thuẫn kể trên trong cơ cấu tổ chức, mô hình phát triển, vận hành của Liên minh Châu Âu hiện nay sẽ là những bài học đắt giá cho các nước ASEAN trong hội nhập khu vực của mình trong tương lai.

Tóm lại: Những chuyển biến của thế giới khi bước vào thế kỷ XXI đã đặt ra cho ASEAN những thách thức to lớn, trong đó sức hấp dẫn của ASEAN ngày càng gặp phải sự cạnh tranh của các tổ chức và khu vực khác. Cơ chế hợp tác linh hoạt và mềm dẻo tạo nên sự thành công cho các nước ASEAN suốt hơn 4 thập kỷ qua thực sự chịu những thách thức to lớn khi nhu cầu phát triển kinh tế và hội nhập đòi hỏi ASEAN phải hợp tác, liên kết gắn bó với nhau mạnh mẽ hơn. Thông qua những bậc thang liên kết hội nhập khu vực của EU và những cải cách thể chế chính trị ở cấp độ EU qua từng giai đoạn liên kết hội nhập khu vực từ thị trường chung, thị trường đơn nhất đến liên minh kinh tế – tiền tệ và xây dựng Hiến pháp chung là những kinh nghiệm quan trọng nhằm tạo cho những nước thành viên ASEAN có thể cùng nhau xây dựng mô hình thể chế phù hợp với sự đa dạng văn hoá và dân tộc của các nước thành viên.¹⁴

¹³ Vũ Khoan, sđd. Tr. 7,8.

¹⁴ Đặng Thế Truyền, sđd, tr. 112, 113.