

# VỀ CÁC TỔ CHỨC CỦA MERCOSUR

Ths. Nguyễn Tuấn Minh  
Viện Nghiên cứu Châu Mỹ

## 1. Giới thiệu

Cho đến nay, Thị trường chung Nam Mỹ (MERCOSUR) đã tồn tại và phát triển được hơn 19 năm. Khi mới ra đời (tháng 3/1991) MERCOSUR chỉ có 4 nước thành viên là Argentina, Brazil, Paraguay và Uruguay với dân số chiếm 46% tổng dân số khu vực Mỹ Latinh (MLT), GDP chiếm khoảng 50% và kim ngạch xuất khẩu chiếm khoảng 30% tổng kim ngạch xuất khẩu của MLT.

Tháng 6/1996, MERCOSUR kết nạp thêm Chile; tháng 7/1997, kết nạp thêm Bolivia, 9 năm sau, tháng 7/2006, kết nạp thêm Venezuela. Từ đó đến nay, có thể nói, MERCOSUR đã trở thành khu vực mậu dịch tự do, mái nhà chung của 7 nước Nam Mỹ và là hiệp hội kinh tế nổi trội ở khu vực MLT cả về quy mô vùng lãnh thổ, dân số và tổng GDP nội khối so với các hiệp hội kinh tế khu vực ra đời trước nó như Thị trường chung Trung Mỹ (CACM), Thị trường chung Caribbean (CARICOM) và Khu vực Mậu dịch tự do Andes, nay là Cộng đồng ANDEAN.

Có được kết quả như vậy, chủ yếu là do MERCOSUR có tôn chỉ, mục đích rõ ràng, có quy chế tổ chức, quản lý nghiêm túc, guồng máy chỉ đạo hoạt động liên doanh, liên kết nội bộ khối năng động, có hiệu quả, và ngày càng tiến bộ.

Tuy MERCOSUR ra đời sau Hiệp hội các nước Đông Nam Á (ASEAN),

nhưng giờ đây MERCOSUR đã trưởng thành nhiều mặt, có thể nói, không thua kém ASEAN trên trường quốc tế. Ví dụ, mới đây ASEAN chỉ có một nước là Indonesia được công nhận là thành viên chính thức của G20 tại Hội nghị Pittsburgh (Mỹ) tháng 9/2009, thì MERCOSUR có hai nước là Argentina và Brazil. Điều này có nghĩa là từ nay trên các diễn đàn kinh tế - chính trị thế giới và khu vực, MERCOSUR có nhiều tiếng nói hơn ASEAN vì theo thoả thuận Pittsburgh, các thành viên chính thức của G20<sup>1</sup>, đều được quyền bình đẳng trên trường quốc tế, tiếng nói của các nước G20 đều có giá trị như nhau, ví dụ, đều có quyền bỏ phiếu ở Quỹ tiền tệ quốc tế (IMF) ngang nhau, đều có quyền phán quyết tương lai của kinh tế toàn cầu - mà trước đây chỉ dành cho các nước công nghiệp phát triển (G8).

Như vậy, sự phát triển của MERCOSUR nói chung, của từng nước thành viên nói riêng chẳng những nâng cao vai trò vị thế của MERCOSUR, mà còn góp phần tôn vinh vai trò vị thế của các nền kinh tế mới nổi, cũng như đang phát triển trên các diễn đàn thế giới.

## 2. Tôn chỉ mục đích và guồng máy điều hành hoạt động của MERCOSUR

Theo thoả thuận tại Asunción (thủ đô Paraguay) ngày 31/12/1994, mục tiêu thành lập MERCOSUR là nhằm

phát triển ổn định nền kinh tế, nâng cao dân đời sống cho nhân dân các nước thành viên bằng cách:

- Để hàng hoá, dịch vụ và các yếu tố sản xuất của các nước thành viên (MERCOSUR) được tự do lưu thông nội bộ khối; đồng thời huỷ bỏ mọi rào cản thuế quan và phi thuế quan trong giao thương nội bộ MERCOSUR;

- Áp dụng thống nhất mức thuế quan và thực hiện chính sách thương mại chung cho cả khối đối với các nước thứ ba, thống nhất quan điểm, lập trường trên các Diễn đàn kinh tế - thương mại khu vực và toàn cầu.

- Phối hợp thực hiện chính sách kinh tế vĩ mô và vi mô (liên ngành) giữa các nước trong lĩnh vực kinh tế - xã hội, nông nghiệp, công nghiệp, tài chính, dịch vụ, thông tin, giao thông vận tải, viễn thông...

- Yêu cầu các nước xây dựng hoặc điều chỉnh luật pháp nước mình trên cơ sở những quy phạm pháp luật chung của MERCOSUR trong mọi lĩnh vực hoạt động kinh tế - xã hội để đảm bảo cho guồng máy MERCOSUR điều hành, quản lý mọi hoạt động đều có hiệu quả.

Guồng máy này, theo nghị định thư Ouro Preto (12/1994 ở Brazil), gồm 6 cơ quan: Hội đồng thị trường chung (Hội đồng MERCOSUR); Ban quản lý thị trường chung (Ban quản lý MERCOSUR); Ủy ban thương mại; Ủy ban đồng nghị viện; Diễn đàn tư vấn kinh tế - xã hội; Thư ký đoàn MERCOSUR.

Ba cơ quan đầu có quyền đưa ra các quyết sách ở cấp liên chính phủ. Các quyết sách này phải được bỏ phiếu đồng thuận. Các quy phạm pháp luật do ba cơ quan này đề ra là bắt buộc các nước thành viên phải chấp hành. Sau khi được quốc hội từng nước thông qua, chúng trở thành pháp luật

chung của cả khối MERCOSUR, bên cạnh luật pháp riêng của mỗi nước.

### 3. Chức năng, nhiệm vụ của từng cơ quan trong guồng máy MERCOSUR

**a. Hội đồng MERCOSUR:** Là cơ quan tối cao của MERCOSUR làm nhiệm vụ lãnh đạo chính sách, đường lối trong quá trình liên doanh, liên kết nội bộ khối, đưa ra các quyết sách phát triển kinh tế - xã hội. Hội đồng gồm Bộ trưởng Ngoại giao và Bộ trưởng Kinh tế các nước thành viên, làm nhiệm vụ:

Theo dõi, giám sát tình hình thực hiện các quy định thành lập MERCOSUR, các nghị định thư và hiệp ước ký kết trên cơ sở các quy ước này.

Xây dựng chính sách và đưa ra các biện pháp cần thiết để thành lập thị trường chung; trình bày các quan điểm của mình về những ý kiến, kiến nghị do Ban quản lý thị trường (Ban quản lý MERCOSUR) đề xuất.

Tổ chức các hội nghị bộ trưởng; trình bày quan điểm của mình về những hợp đồng (thỏa thuận) trình hội nghị bộ trưởng xem xét.

Đưa ra các quyết sách trong lĩnh vực tài chính - ngân sách, xác lập quy chế nội bộ Ban quản lý MERCOSUR.

**b. Ban quản lý MERCOSUR:** Là cơ quan hành pháp của MERCOSUR gồm đại diện Bộ Ngoại giao, Bộ Kinh tế và Ngân hàng Trung ương của các nước thành viên - mỗi bộ 2 đại diện (1 trưởng, 1 phó) làm nhiệm vụ;

Giám sát (trong phạm vi thẩm quyền của mình) tình hình thực hiện các quy định thành lập MERCOSUR, các nghị định thư và hiệp ước ký kết trên cơ sở các quy ước này (giống như chức năng kiểm tra của Hội đồng MERCOSUR).

Trình Hội đồng MERCOSUR xem xét các dự án, nghị quyết.

Xây dựng chương trình thành lập phát triển MERCOSUR.

Trình bày quan điểm của mình về những ý kiến hay khuyến nghị do các cơ quan khác của MERCOSUR, trong phạm vi thẩm quyền của mình đề xuất, gửi đến cơ quan thừa hành xem xét.

**c. Ủy ban thương mại:** Đây là cơ quan giám sát tình hình thực hiện chính sách thương mại chung của MERCOSUR ở thị trường nội bộ MERCOSUR và ở thị trường nước ngoài (ngoài MERCOSUR). Ủy ban này gồm đại diện của các nước thành viên - mỗi nước có 8 đại diện (4 trưởng, 4 phó), làm nhiệm vụ đưa ra các chỉ thị, nghị quyết trên cơ sở các quy phạm pháp luật của Hội đồng thị trường chung (Hội đồng MERCOSUR). Đó là các chỉ thị, nghị quyết về công tác quản lý và áp dụng thuế quan chung nội bộ khối và các công cụ chung khác trong chính sách thương mại.

Ngoài ra, Ủy ban thương mại có thể đưa ra các khuyến nghị hay quan điểm của mình về chính sách thương mại trình Ban quản lý MERCOSUR.

Nghị định thư Ouro Preto giao cho các cơ quan lãnh đạo MERCOSUR toàn quyền thành lập các bộ phận giúp việc nhằm thực hiện thành công các mục tiêu liên kết. Các bộ phận đó là Ủy ban đồng nghị viện, Diễn đàn tư vấn kinh tế - xã hội, và Thư ký đoàn MERCOSUR. Đây là cơ quan phụ tá không có quyền đưa ra phán quyết trong quá trình thừa hành công việc.

**d. Ủy ban đồng nghị viện,** là cơ quan đại diện cho các nghị viện thành viên MERCOSUR. Theo quy chế nội bộ ủy ban này, các nước thành viên đều phải lập bộ phận (phòng, ban) tương tự của quốc gia mình. Mỗi

phòng ban này gồm 16 người (8 đại biểu và 8 nghị sĩ do quốc hội bổ nhiệm theo quy chế tổ chức của nước mình). Các giải pháp (nghị quyết) của Ủy ban đồng nghị viện phải được nhất trí thông qua.

Nhiệm vụ cơ bản của Ủy ban đồng nghị viện là thúc đẩy các nước thành viên MERCOSUR nhanh chóng đưa ra thủ tục thực hiện các quy phạm pháp luật đã được Hội đồng MERCOSUR chuẩn y, đồng thời thúc đẩy tiến trình liên kết luật pháp của các thành viên. Trên thực tế, chức năng này của Ủy ban đồng nghị viện chưa được làm tròn, vì Ủy ban không có quyền lập pháp, mà chỉ có quyền đưa ra các khuyến nghị (thông qua Ban quản lý MERCOSUR) trình Hội đồng MERCOSUR xem xét.

Về sau, do chức năng và quyền hạn của Ủy ban đồng nghị viện được mở rộng, cho Ủy ban này thêm thẩm quyền:

Phải thông báo cho Nghị viện các nước MERCOSUR biết tiến trình liên kết khu vực MERCOSUR;

Đề nghị các cơ quan chức năng MERCOSUR phải nắm được những thông tin về tiến trình liên kết;

Đề xuất ý kiến hay khuyến nghị phát triển MERCOSUR, đề xuất cách giải quyết những gợi ý của cơ quan cấp trên;

Xây dựng chính sách liên kết luật pháp của các nước thành viên;

Đề xuất các dự luật và các quy phạm pháp luật, trình quốc hội các nước thành viên xem xét.

Mặc dù Ủy ban đồng nghị viện được mở rộng quyền hạn như vậy, nhưng, cũng như trước đây vẫn chưa được giao chức năng lập pháp.

**e. Diễn đàn tư vấn kinh tế - xã hội:** Đây là cơ quan xúc tiến quá trình hội nhập kinh tế - xã hội khu vực, gồm đại diện các nước thành viên với

số lượng đại diện của mỗi nước đều như nhau, làm nhiệm vụ:

Điều chỉnh lợi ích và nhu cầu của các tầng lớp xã hội có thể bị tác động trong quá trình liên kết;

Đề xuất các quy chế, chính sách kinh tế - xã hội trong các lĩnh vực liên quan;

Yêu cầu Ban quản lý thị trường chung (quản lý MERCOSUR) xem xét các đề xuất hay khuyến nghị về các lĩnh vực liên kết.

Cơ cấu bộ máy MERCOSUR hình thành ở thập niên 90 của thế kỷ XX đến nay đã có nhiều biến động, được thay đổi, bổ sung như sau:

Ủy ban đại diện thường trực

Toà thượng thẩm

Nghị viện MERCOSUR

Đóng góp nhiều nhất cho quá trình trưởng thành về cơ cấu hoạt động của MERCOSUR là Toà thượng thẩm và Nghị viện MERCOSUR.

#### **4. Quyền hạn nhiệm vụ của Toà thượng thẩm và của Nghị viện MERCOSUR**

*a. Toà Thượng thẩm.* Đây là cơ quan liên quốc gia đầu tiên của MERCOSUR, được thành lập ngày 17/2/2002, trên cơ sở Nghị định thư Olivos (Nghị định này giải quyết các xung đột thương mại giữa các nước thành viên MERCOSUR) bắt đầu hoạt động vào năm 2004, có nhiệm vụ và quyền hạn như sau:

♦ Xem xét lại các hồ sơ tranh kiện, có quyền khẳng định thay đổi hay huỷ bỏ các nghị quyết của toà sơ thẩm. Nghị quyết của toà thượng thẩm có hiệu lực pháp lý cuối cùng, buộc các bên phải thi hành. Nếu các bên không chấp nhận phán quyết lần đầu này của toà thượng thẩm, thì toà tổ chức xét xử lại tại phiên toà gồm 3 trọng tài tham gia: trọng tài dân sự của mỗi

nước tham kiện - các bên tham kiện và hội thẩm trung gian (vô tư). Đối với các vụ kiện có trên 3 nước tham kiện, thì toà thượng thẩm xét xử lại với 5 trọng tài tham kiến.

♦ Có quyền chấp pháp của cơ quan trọng tài cao nhất và duy nhất. Nếu hai bên tranh chấp trực tiếp đàm phán, hoà giải với nhau, mà vẫn không giải quyết được bất đồng, thì hai bên có quyền gửi đơn kiện trực tiếp đến toà thượng thẩm xét xử (không cần qua toà sơ thẩm).

Ở đây, toà thượng thẩm có quyền của cả bên nguyên cáo lẫn của bên bị cáo. Đứng ở bên nguyên cáo, quyền ấy cho phép các bên tranh tụng tránh được lãng phí về thời gian và tiền bạc. Ở vị trí bị cáo - quyền ấy bất lợi cho việc củng cố địa vị cấp 2 của trọng tài và của chính khái niệm xét xử lại của trọng tài.

♦ Có quyền áp dụng các biện pháp khẩn cấp. Mọi quốc gia thành viên MERCOSUR có thể yêu cầu toà thượng thẩm xem xét giải quyết các trường hợp khẩn cấp nêu trong Nghị quyết số 23/2004 của Hội đồng thị trường chung. (Hội đồng MERCOSUR). Ở đây Toà thượng thẩm có nhiệm vụ:

Xem xét giải quyết những tranh chấp về những mặt hàng thời vụ hay những mặt hàng nếu để lâu ngày thì có thể bị biến chất, mất giá trị thương mại, nếu hàng hoá này được lưu kho, lưu bãi ở nước bị kiện hay về những mặt hàng phục vụ nhu cầu tiêu dùng ở nước nhập hàng trong thời kỳ khủng hoảng.

Ngăn chặn tình trạng áp dụng các biện pháp vi phạm quy chế hiện hành của MERCOSUR.

Ngăn chặn ngay tình trạng áp dụng các biện pháp có thể gây thiệt hại cho cộng đồng.

• Có quyền đưa ra các kết luận mang tính tư vấn. Theo điều 2 Thông tư hướng dẫn thi hành “Nghị định thư Olivos”, các nước thành viên MERCOSUR, cũng như các cơ quan lãnh đạo MERCOSUR, và các toà án tối cao của các nước thành viên đều có quyền yêu cầu Toà thượng thẩm của MERCOSUR đưa ra các kết luận có tính tư vấn, phù hợp với các điều khoản quy định cho từng trường hợp.

Theo các chuyên gia, chế độ tư vấn là nhằm biến cơ chế hợp tác lâu dài giữa toà án quốc gia và toà án khối MERCOSUR thành hệ thống tư pháp đồng thuận. Ở đây toà án MERCOSUR cần giải thích khách quan, vô tư luật pháp chung của MERCOSUR; còn toà án quốc gia thì xử lý những vụ kiện cần được giải quyết nội bộ quốc gia.

Khi đánh giá chung chế độ xử lý tranh chấp của MERCOSUR các chuyên gia cho rằng, hệ thống pháp luật của MERCOSUR chưa tạo ra được cơ chế giải thích hay áp dụng vô tư luật pháp chung của MERCOSUR, bởi vì các thành viên toà án tự cho mình là đại diện của quốc gia mình tham dự xét xử, chứ không phải là thành viên cơ quan tư pháp liên kết của MERCOSUR.

Tuy nhiên, dư luận hy vọng rằng, sự ra đời của Toà án liên quốc gia sẽ đề cao niềm tin của các nước thành viên vào quy chế thống nhất xét xử các vụ tranh chấp thương mại giữa các nước thành viên của khối, góp phần bảo vệ, củng cố trật tự luật pháp MERCOSUR.

**b. Nghị viện MERCOSUR.** Cơ quan này được thành lập ngày 6/12/2006 bắt đầu hoạt động từ ngày 7/5/2007 để thay thế Ủy ban đồng nghị viện thành lập trước đây (tháng 12/1994), vì Ủy ban này chỉ có quyền

tư vấn, đưa ra các khuyến nghị, không có quyền lập pháp. Hơn nữa, từ cuối thập niên 90 về sau, mỗi bước đi của MERCOSUR trên lộ trình phát triển liên kết kinh tế - thương mại khu vực MERCOSUR đều là kết quả của những hiệp định liên doanh, liên kết mới giữa các nước thành viên. Tuy nhiên, do chưa quan tâm đúng mức tới tiếng nói và quyền lợi của các chính giới và của các tầng lớp xã hội, chưa có tiếng nói ở diễn đàn tư vấn kinh tế - xã hội ra đời năm 1994, cho nên lãnh đạo MERCOSUR quyết định giải thể Ủy ban Đồng nghị viện và thành lập Nghị viện MERCOSUR để mọi công dân các nước đều có tiếng nói trên các diễn đàn MERCOSUR.

Quá trình thành lập Nghị viện MERCOSUR được chia làm hai giai đoạn: giai đoạn đầu (31/12/2006 - 31/12/2010); giai đoạn hai (1/1/2011 - 31/12/2014).

Giai đoạn đầu là thời kỳ quá độ, ở giai đoạn này mỗi nước thành viên cử 18 luật gia tham gia Nghị viện MERCOSUR.

Từ giai đoạn hai tất cả các nghị sĩ của Nghị viện MERCOSUR đều do công dân các nước thành viên trực tiếp bầu ra trên nguyên tắc phổ thông và bỏ phiếu kín.

Nếu ở các cơ quan lãnh đạo MERCOSUR, các nghị quyết phải được nhất trí tán thành mới có hiệu lực, thì ở Nghị viện MERCOSUR chỉ cần đa số tán thành là có hiệu lực.

Theo Nghị định thư thành lập Nghị viện MERCOSUR, Nghị viện này có quyền và nhiệm vụ như sau:

Yêu cầu chủ tịch lâm thời (luân phiên) MERCOSUR nửa năm một lần phải báo cáo lên Nghị viện những biện pháp áp dụng trong 6 tháng qua;

Phê chuẩn chương trình công tác đã được đồng thuận trong 6 tháng tới,

trong đó, nói rõ các mục tiêu và những ưu tiên cần làm ngay.

Tiếp cận, xem xét và trình các cơ quan lãnh đạo các vụ kiện của các pháp nhân và thể nhân ở các nước thành viên MERCOSUR.

Đưa ra kết luận về các dự luật cần được quốc hội các nước hay một số nước phê chuẩn trong phạm vi 90 ngày. Do vậy, phải thúc đẩy các nước thành viên đưa ra các thủ tục phê chuẩn các dự luật này.

Nếu dự luật MERCOSUR được cơ quan lãnh đạo phê chuẩn phù hợp với kết luận của Nghị viện MERCOSUR, thì trong vòng 45 ngày kể từ ngày phê chuẩn, chính phủ mỗi nước phải trình nghị viện nước mình chuẩn y để thi hành.

Quốc hội các nước phải áp dụng các biện pháp cần thiết để đưa ra các thủ tục huệ quốc đối với các luật pháp MERCOSUR đã được chấp nhận phù hợp với nguyên tắc của Nghị viện MERCOSUR.

Đề xuất các dự luật của MERCOSUR trình Hội đồng MERCOSUR xem xét.

Tuy nhiên, dù Nghị viện MERCOSUR đã được mở rộng quyền hạn và nghĩa vụ như vậy, nhưng vẫn chưa được giao quyền lập pháp, do vậy, cũng chưa có quyền ban hành luật pháp liên quốc gia áp dụng trực tiếp ở các nước thành viên MERCOSUR. Quyền lập pháp này vẫn thuộc về Hội đồng MERCOSUR, Ban quản lý MERCOSUR và Ủy ban thương mại MERCOSUR.

Chúng ta có thể so sánh quyền hạn và nghĩa vụ của Nghị viện MERCOSUR với Nghị viện Liên minh châu Âu (Nghị viện EU) như sau: Nghị viện EU được thành lập năm

1957, là cơ quan lập pháp xuyên quốc gia, có nhiệm vụ:

Giám sát hoạt động của Ủy ban châu Âu. Ủy ban này là cơ quan hành pháp cao nhất của chính quyền EU, có nhiệm vụ trả lời những chất vấn của Nghị viện EU, phải báo cáo cho Nghị viện EU biết những hoạt động của EU v.v...

Có quyền quyết định cuối cùng đối với các khoản chi của Ngân sách EU. Ngoài ra, Nghị viện EU còn phải phối hợp với Hội đồng Bộ trưởng EU cùng thông qua ngân sách EU.

Từ năm 1991 tới nay (sau thoả thuận Maachicht - Tây Ban Nha), Nghị viện EU luôn được mở rộng quyền hạn. Thông qua thủ tục đồng phê chuẩn ngân sách và các nghị quyết của EU, Nghị viện EU không chỉ có thể điều chỉnh, bổ sung, sửa chữa các văn bản pháp quy của cộng đồng EU, mà còn có quyền cùng Hội đồng Bộ trưởng EU can thiệp vào quá trình lập pháp của EU.

Đó là những khác biệt về quyền lợi và nghĩa vụ của Nghị viện EU và Nghị viện MERCOSUR. Có thể trong tương lai Nghị viện MERCOSUR sẽ hướng tới phát triển như Nghị viện EU ■

---

#### Tài liệu tham khảo:

1. Vấn đề quản lý liên minh kinh tế khu vực MERCOCUR. Tạp chí Mỹ Latinh số 11/2009
2. Thị trường chung Nam Mỹ - Tạp chí Châu Mỹ Ngày nay, 1/2003
3. G20 phải chăng là cơ chế toàn cầu. Tạp chí nghiên cứu kinh tế - số 1/2010

#### Chú thích:

- (1) G20 gồm: Anh, Ấn Độ, Argentina, Ả-rập Xê-ut, Brazil, Canada, Đức, Hàn Quốc, Indonesia, Mỹ, Mexico, Nga, Nhật Bản, Nam Phi, Australia, Pháp, Thổ Nhĩ Kỳ, Trung Quốc, Italia và EU.