

SỰ TƯƠNG THÍCH CỦA PHÁP LUẬT VIỆT NAM TRONG VIỆC THỰC THI CÁC BIỆN PHÁP PHÒNG VỆ THƯƠNG MẠI TRONG CÁC FTA

Trần Thị Lan Hương,

Cục Phòng vệ thương mại - Bộ Công Thương

Tháng 6 năm 2017, Luật Quản lý ngoại thương đã được Quốc hội thông qua, dự kiến sẽ chính thức có hiệu lực kể từ ngày 01 tháng 01 năm 2018, theo đó hợp nhất 03 Pháp lệnh riêng về điều tra phòng vệ thương mại (PVTM) (gồm: Pháp lệnh về điều tra tự vệ, Pháp lệnh về điều tra chống trợ cấp và Pháp lệnh về điều tra chống bán phá giá) vào quy định chung tại một văn bản quy phạm pháp luật duy nhất là Luật Quản lý ngoại thương. Đây được coi là bước tiến mới của Việt Nam trong việc xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật nội địa phù hợp với quy định của Tổ chức thương mại thế giới (WTO) và các Hiệp định thương mại tự do (FTA) mà nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên. Bài viết tập trung phân tích mức độ tương thích giữa pháp luật Việt Nam, cụ thể là Luật Quản lý ngoại thương mới và quy định trong các FTAs mà Việt Nam đã ký kết đối với lĩnh vực phòng vệ thương mại.

1. Chống bán phá giá, chống trợ cấp

Trong số hơn 10 FTA mà Việt Nam đã ký kết và tham gia³⁸, hầu hết quy định về điều tra chống bán phá giá, chống trợ cấp được dẫn chiếu tới Hiệp định Chống bán phá giá (ADA) và Hiệp định Trợ cấp và các biện pháp đối kháng của WTO (SCM). Ngoài ra có một số quy định mang tính chặt chẽ, với nghĩa vụ cao hơn so với quy định của WTO (WTO+).

Các quy định về điều tra chống bán phá giá, chống trợ cấp trong Luật Quản lý ngoại thương được xây dựng trên cơ sở kế thừa, phát huy từ 02 Pháp lệnh về chống bán phá giá, chống trợ cấp của Việt Nam, mà 02 pháp lệnh này ra đời (vào năm 2006, 2007) nhằm mục đích chứng minh quy định pháp luật của Việt Nam là đầy đủ, hoàn thiện, góp phần hỗ trợ cho quá trình đàm phán gia nhập WTO của Việt Nam. Do đó, về cơ bản, đối với các quy định dẫn chiếu tới WTO, Luật mới hoàn toàn bám sát và có thể đáp ứng được.

Tuy nhiên, đối với các quy định mang tính WTO+, một số quy định chưa được cụ thể hóa rõ ràng trong Luật. Nguyên nhân một phần vì Luật chỉ quy định các điều khoản chung, mang tính nguyên tắc, các điều khoản quá chi tiết, cụ thể có thể được cân nhắc đưa vào các văn bản hướng dẫn luật sau này. Có thể lấy ví

³⁸ Gồm: TPP, ASEAN – AEC, ASEAN - Ân Độ, ASEAN – Úc/New Zealand, ASEAN – Hàn Quốc, ASEAN – Nhật Bản, ASEAN – Trung Quốc, Việt Nam – Nhật Bản, Việt Nam – Chile, Việt Nam – Hàn Quốc, Việt Nam – Liên minh kinh tế Á Âu, ASEAN – Hồng Kông, Việt Nam – EU.

dụ một FTA mà có tương đối nhiều quy định WTO+ mà chưa được cụ thể hóa rõ trong Luật Quản lý ngoại thương như FTA Việt Nam – Hàn Quốc (VKFTA), cụ thể:

- Điều 7.6.2 Chương PVTM quy định *ngay sau khi áp dụng biện pháp tạm thời* và trong bất cứ trường hợp nào trước khi áp dụng biện pháp cuối cùng, Bên điều tra sẽ công bố *đầy đủ và có ý nghĩa* tất cả các dữ kiện trọng yếu và xem xét làm cơ sở cho việc ra quyết định áp dụng biện pháp. Quy định trên yêu cầu cao hơn Hiệp định ADA ở điểm Điều 6.9 Hiệp định ADA chỉ yêu cầu cơ quan điều tra cung cấp các dữ kiện trọng yếu mà họ cân nhắc để đưa ra kết luận cuối cùng. Trong khi Điều 7.6.2 VKFTA yêu cầu cơ quan điều tra phải *ngay sau khi áp dụng biện pháp tạm thời và trước khi ban hành kết luận cuối cùng* cung cấp *đầy đủ và có ý nghĩa* tất cả các dữ kiện trọng yếu và xem xét. Điều này sẽ tăng thêm nghĩa vụ cho cơ quan điều tra khi phải đảm bảo cung cấp đầy đủ và có ý nghĩa các dữ kiện trọng yếu cho các bên xem xét.

Về vấn đề này, Điều 81.3 (a) và Điều 89.3 (a) Luật Quản lý ngoại thương quy định: “...sau khi kết thúc điều tra, Cơ quan điều tra công bố kết luận cuối cùng về các nội dung điều tra quy định tại Điều 80 của Luật này. Kết luận cuối cùng của Cơ quan điều tra và các căn cứ chính để ban hành kết luận cuối cùng phải được thông báo bằng phương thức thích hợp cho các bên liên quan trong vụ việc điều tra”.

“Các căn cứ chính để ban hành kết luận cuối cùng” được hiểu là các dữ kiện trọng yếu và xem xét trong Điều 7.6.2 VKFTA. Tuy nhiên, lời văn của Điều 81.3(a) và 89.3 (a) chưa thực sự phản ánh yêu cầu trong Điều 7.6.2 VKFTA, bao gồm tính chất của các căn cứ - “đầy đủ và có ý nghĩa” và thời điểm ban hành căn cứ - “ngay sau khi áp dụng biện pháp tạm thời và trước khi ban hành kết luận cuối cùng”. Do đó nhằm tương thích với quy định này, việc xây dựng văn bản hướng dẫn thực thi Luật Quản lý ngoại thương trong thời gian tới cần xem xét, cân nhắc vấn đề này.

- Điều 7.6.3 VKFTA đưa ra một số các quy định nhằm tăng cường sự minh bạch trong các vụ việc điều tra AD để tuân thủ quy định của WTO. Cụ thể:

○ Đoạn (a) quy định khi xác định biên độ phá giá theo Hiệp định ADA, cơ quan điều tra không nên (should) áp dụng phương pháp quy về 0 (zeroing).

○ Đoạn (b) quy định, khi áp dụng thuế chống bán phá giá theo Điều 9.1 Hiệp định ADA, Bên áp dụng biện pháp có thể (may) áp dụng quy tắc “thấp hơn”, nếu mức thuế thấp hơn biên độ phá giá vẫn đủ để loại bỏ thiệt hại cho ngành sản xuất nội địa.

○ Đoạn (c) quy định khi Bên tiến hành điều tra AD nhận thấy có thiếu sót lớn về thông tin trong bản trả lời câu hỏi của các nhà xuất khẩu hoặc cần làm

rõ thông tin trong đó, Bên điều tra sẽ yêu cầu các thông tin còn thiếu hoặc yêu cầu làm rõ thông tin. Thủ tục này không được sử dụng để làm trì hoãn cuộc điều tra hoặc để vượt qua các thời hạn quy định trong pháp luật nội địa của Bên đó.

Có thể thấy, quy định trong đoạn (a) và (b) không mang tính bắt buộc mà nhằm khuyến khích các Bên áp dụng. Do đó, Việt Nam có thể áp dụng hoặc không áp dụng trong từng vụ việc. Tuy nhiên, trong trường hợp áp dụng, pháp luật hiện tại của Việt Nam về PVTM không quy định vấn đề này. Vì vậy, trong thời gian tới, việc xây dựng văn bản hướng dẫn thực thi Luật Quản lý ngoại thương cần xem xét, cân nhắc vấn đề này.

- Điều 7.7 VKFTA quy định về nghĩa vụ thông báo và tham vấn sau khi cơ quan điều tra nhận được hồ sơ đề nghị khởi kiện chống bán phá giá, chống trợ cấp³⁹.

Về vấn đề thông báo, Điều 70.5(c) Luật Quản lý ngoại thương của Việt Nam quy định “*Cơ quan điều tra thực hiện các nghĩa vụ thông báo khác theo quy định của điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.*” Như vậy, với những quy định về thông báo có yêu cầu cao hơn quy định của WTO như trên, Việt Nam sẽ thực hiện theo quy định của FTA. Do đó, với quy định về thông báo trong Điều 7.7 VKFTA, Việt Nam có thể đáp ứng.

Đối với yêu cầu tham vấn về đơn kiện trong điều tra chống bán phá giá, chống trợ cấp sau khi cơ quan điều tra nhận được đơn kiện và trước khi khởi xướng điều tra, Điều 70.4 Luật Quản lý ngoại thương Việt Nam quy định vấn đề tham vấn trong các vụ điều tra PVTM như sau:

“a) Trong quá trình điều tra, các bên liên quan trong vụ việc điều tra được quyền trình bày bằng văn bản với Cơ quan điều tra các thông tin và ý kiến liên quan đến vụ việc điều tra;

b) Cơ quan điều tra có trách nhiệm tạo cơ hội tham vấn cho các bên liên quan khi có yêu cầu bằng văn bản theo quy định tại điểm a khoản này;

c) Trước khi công bố kết luận điều tra cuối cùng, Cơ quan điều tra có thể tổ chức tham vấn công khai nhằm tạo điều kiện cho các bên liên quan trình bày thông tin và ý kiến liên quan đến vụ việc điều tra.”

Theo Khoản (a) và (b), trong quá trình điều tra cơ quan điều tra Việt Nam có trách nhiệm tạo cơ hội tham vấn cho các bên liên quan khi có yêu cầu. Tuy nhiên, thời điểm tham vấn theo quy định của Điều 7.7 VKFTA là sau khi nhận được đơn kiện và trước khi khởi xướng điều tra, tức là không trong quá trình điều tra. Như vậy, Điều 70.4 Luật Quản lý ngoại thương Việt Nam chưa bao hàm được yêu cầu này trong VKFTA. Do đó, trong thời gian tới, khi xây dựng văn

³⁹ Xem mục 3.3.2 VKFTA

bản hướng dẫn thực thi Luật Quản lý ngoại thương, các cơ quan chức năng cần lưu ý tới điều này.

Như vậy, với các quy định về AD, CVD có yêu cầu cao hơn Hiệp định WTO (WTO+) trong các FTA Việt Nam đã ký kết, pháp luật hiện tại của Việt Nam về PVTM chưa quy định cụ thể. Do đó, trong quá trình xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn thực thi Luật Quản lý ngoại thương trong thời gian tới, các cơ quan chức năng cần cân nhắc tới điều này để đảm bảo sự tương thích, phù hợp. Điều này đặc biệt quan trọng khi xu hướng đưa ra các quy định WTO+ trong FTA ngày càng trở nên phổ biến hơn và không loại trừ các FTA gần đây mà Việt Nam đang trong quá trình đàm phán.

2. Tự vệ toàn cầu

Tương tự biện pháp AD, CVD, quy định về biện pháp tự vệ toàn cầu trong 10 FTA Việt Nam đã ký kết hầu hết dẫn chiếu tới Điều XIX của GATT 1994 và Hiệp định Tự vệ WTO. Như vậy, quyền và nghĩa vụ của các bên đối với biện pháp tự vệ toàn cầu sẽ tuân thủ Điều XIX của GATT 1994 và Hiệp định Tự vệ WTO.

Trên nền tảng được xây dựng, phát huy từ 03 pháp lệnh cũ về PVTM, bao gồm Pháp lệnh tự vệ, Luật Quản lý ngoại thương có khả năng đáp ứng các quy định mang tính WTO về tự vệ toàn cầu trong các FTA. Tuy nhiên, với quy định mang tính WTO+, giống như AD, CVD, cần cân nhắc về việc cụ thể hóa hơn nữa trong các văn bản hướng dẫn luật. Một số ví dụ chứng minh cho nhận định này như sau:

- Điều 7.5.1 VKFTA quy định: “*một Bên áp dụng biện pháp tự vệ toàn cầu có thể loại trừ hàng hóa của Bên khác nếu hàng hóa nhập khẩu đó không phải là nguyên nhân quan trọng (substantial) gây ra hoặc đe dọa gây ra thiệt hại nghiêm trọng*”⁴⁰.

Luật Quản lý ngoại thương của Việt Nam không quy định về vấn đề này. Tuy nhiên quy định trên không mang tính bắt buộc (may) mà mang tính khuyến nghị do đó, Việt Nam có thể xem xét áp dụng hoặc không áp dụng quy định này trong từng vụ việc. Tuy nhiên, trong trường hợp áp dụng, Việt Nam cần có cơ sở pháp lý trong nước để thực thi quy định này.

- Điều 7.5.2 VKFTA quy định theo yêu cầu của Bên kia, Bên dự định áp dụng biện pháp tự vệ toàn cầu sẽ nhanh chóng thông báo bằng văn bản tất cả các thông tin liên quan đến khởi xướng điều tra, kết luận sơ bộ và kết luận cuối cùng. Theo Điều 70.5(c) Luật Quản lý ngoại thương đã nêu trên, Việt Nam có thể đáp ứng được quy định này.

⁴⁰ Xem mục 3.3.1.2VKFTA

3. Tự vệ song phương/tự vệ trong khuôn khổ FTA

Tự vệ song phương/tự vệ trong khuôn khổ FTA là biện pháp PVTM được quy định cụ thể, chi tiết nhất trong các FTA. Nhiều quy định có yêu cầu cao hơn khá nhiều so với Điều XIX của GATT 1994 và Hiệp định Tự vệ WTO.

Tuy nhiên, Luật Quản lý ngoại thương Việt Nam đã có điều khoản quy định dành riêng cho các biện pháp tự vệ song phương/tự vệ trong FTA, đó là **Điều 99 (Tự vệ đặc biệt)**. Điều 99.1 định nghĩa: “*Tự vệ đặc biệt là biện pháp tự vệ được Bộ trưởng Bộ Công Thương quyết định áp dụng trong trường hợp gia tăng quá mức hàng hóa nhập khẩu vào Việt Nam do kết quả của việc giảm thuế theo lộ trình của điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.*” Như vậy, tự vệ đặc biệt trong Điều 99 chính là biện pháp tự vệ song phương/tự vệ trong khuôn khổ FTA.

Theo Điều 99.3, “*Việc điều tra, áp dụng biện pháp tự vệ đặc biệt phải tuân thủ điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.*”

Như vậy, pháp luật Việt Nam về PVTM cho phép Việt Nam tuân thủ các quy định liên quan đến điều tra, áp dụng tự vệ song phương/tự vệ trong khuôn khổ FTA.

Tóm lại, Luật Quản lý ngoại thương mới đưa ra các điều khoản chung, mang tính nguyên tắc, chưa hoàn toàn cụ thể hóa được các quy định mở rộng ngoài WTO trong các FTA mà Việt Nam đã ký kết. Ngoài biện pháp tự vệ đặc biệt được quy định theo hướng rộng và linh hoạt cho phép áp dụng đối với nhiều FTA, thì các biện pháp AD, CVD và tự vệ toàn cầu được quy định ở phạm vi hẹp, chưa thực sự linh hoạt. Do đó, việc xây dựng các văn bản hướng dẫn thực thi Luật Quản lý ngoại thương sau này cần lưu ý và cân nhắc vấn đề này./.