

TRANH CHẤP TRONG KHUÔN KHỔ HIỆP ĐỊNH SPS/WTO VÀ GIẢI PHÁP ĐỐI VỚI VIỆT NAM

Nguyễn Tiến Hoàng*
Nguyễn Thị Mỹ Hằng**

Tóm tắt

Gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới (WTO) mở ra những cơ hội cho Việt Nam hội nhập sâu rộng vào nền kinh tế thế giới, tuy nhiên cũng còn những khó khăn trong đó có khả năng xảy ra tranh chấp với các Thành viên khác. Trong số các tranh chấp về thương mại hàng hóa thì tranh chấp về các vấn đề vệ sinh an toàn thực phẩm và kiểm dịch động thực vật (SPS) được xem là phức tạp nhất vì vấn đề này liên quan trực tiếp đến sức khỏe người tiêu dùng và động thực vật của nước sở tại. Chính vì thế, các nước Thành viên WTO luôn đưa ra những quy định nghiêm ngặt nhằm kiểm soát hàng hóa có nguồn gốc động thực vật nhập khẩu. Tính đến thời điểm 31/12/2014, Việt Nam chưa khởi kiện hay bị Thành viên khác kiện liên quan tới lĩnh vực này nhưng đã tham gia với tư cách bên thứ ba trong vụ tranh chấp WT/DS/430 (Hoa Kỳ kiện Ấn Độ về các biện pháp liên quan đến việc nhập khẩu một số sản phẩm nông nghiệp). Động thái này cho thấy, Việt Nam đang bắt đầu quan tâm đến các vụ kiện liên quan đến các tiêu chuẩn kỹ thuật, đặc biệt là trong bối cảnh các mặt hàng xuất khẩu thế mạnh của Việt Nam như thủy sản đang vấp phải sự kiểm soát tiêu chuẩn gắt gao của nước sở tại. Bài viết tập trung phân tích tình hình giải quyết tranh chấp tại WTO liên quan tới SPS giai đoạn 1995 - 2014, tình hình tham gia giải quyết tranh chấp liên quan tới SPS của Việt Nam, từ đó đề xuất một số giải pháp đối với Việt Nam nhằm đối phó với khả năng xảy ra tranh chấp liên quan tới vấn đề này trong thời gian tới.

Từ khóa: Vệ sinh an toàn thực phẩm và kiểm dịch WTO, giải quyết tranh chấp, Hiệp định SPS, WTO, đánh giá rủi ro SPS.

Mã số: 135.170315. Ngày nhận bài: 17/03/2015. Ngày hoàn thành biên tập: 01/04/2015. Ngày duyệt đăng: 01/05/2015

Abstract

Being a member of the World Trade Organization (WTO) offers Vietnam chances to intergrate in the world economy. However, there are still many difficulties to Vietnam, for example dispute settlement with other members. The Sanitary and Phytosanitary Measures dispute (SPS) is considered as one of the most complicated one among Multilateral Agreements on Trade in Goods of WTO as it involves in human, animal or plant life or health. Therefore, the WTO members try to set up serious regulation to imported goods concerned in animal or plant. To December 31st, 2013 Vietnam has not been complained or made complaint against any country relating to SPS yet but has joined as the third party of dispute WT/DS/430 - the US complained to India about Measures Concerning the Importation of Certain Agricultural Products from the US. This shows Vietnam's attention to technical dispute especially in the situation that Vietnamese seafood has met obstacles in exporting to many markets. The article introduces the SPS briefly, disputes settlement about it in period of 1995-2013, along with forecast SPS dispute to Vietnam and suggests solution for such problem in the future.

Key words: Sanitary & phytosanitary WTO, dispute settlement, the SPS agreement, WTO, risks assessment SPS.

Paper No. 135.170315. Date of receipt: 17/03/2015. Date of revision: 01/04/2015. Date of approval: 01/05/2015

*TS, Trường Đại học Ngoại thương CS2 TP.HCM, Email: tienhoangftu2@gmail.com

**ThS, Công ty cổ phần đại lý vận tải SAFI

1. Tranh chấp về SPS có những nguyên tắc phức tạp

Các tranh chấp về SPS tại WTO được giải quyết theo trình tự của Bản ghi nhớ về các Quy tắc và thủ tục điều chỉnh giải quyết tranh chấp (DSU) của WTO, nội dung của các tranh chấp này sẽ do Hiệp định về vệ sinh an toàn thực phẩm và kiểm dịch động thực vật (Hiệp định SPS) điều chỉnh. Trong Hiệp định SPS có hai điều khoản phức tạp và hầu như tất cả các vụ tranh chấp đều viện dẫn cáo buộc vi phạm là Điều 2 về quyền và nghĩa vụ cơ bản và điều 5 về đánh giá rủi ro và xác định mức độ bảo vệ động thực vật phù hợp.

Điều 2 về Quyền và nghĩa vụ cơ bản, mặc dù Hiệp định SPS cho phép các Thành viên được áp dụng các biện pháp cần thiết để bảo vệ sức khoẻ của con người, động thực vật nhưng các biện pháp đó chỉ được áp dụng ở mức độ cần thiết, phải dựa trên các nguyên tắc khoa học (Điều 2.2), không được phân biệt đối xử một cách tùy tiện hoặc vô căn cứ giữa các Thành viên khi có các điều kiện giống nhau hoặc tương tự nhau và không tạo nên sự hạn chế trá hình đối với thương mại quốc tế (Điều 2.3). Tuy nhiên, Hiệp định SPS lại không định nghĩa thế nào là khoa học và các biện pháp SPS của các Thành viên được coi là phù hợp với nghĩa vụ của Thành viên đó khi chúng tuân theo các điều khoản của Hiệp định này và phù hợp với nghĩa vụ của Thành viên theo các quy định của GATT 1994, đặc biệt là XX (b) (Điều 2.4).

Điều 5 về Đánh giá rủi ro và xác định mức bảo vệ động thực vật phù hợp, Hiệp định SPS quy định các biện pháp kiểm dịch động thực vật mà Thành viên áp dụng phải “dựa

trên việc đánh giá, tương ứng với thực tế, các rủi ro đối với cuộc sống hoặc sức khoẻ con người, động vật, hoặc thực vật, có tính đến các kỹ thuật đánh giá rủi ro do các tổ chức quốc tế liên quan xây dựng nên” (Điều 5.1). Khi đánh giá rủi ro Thành viên phải tính đến các chứng cứ khoa học, quá trình và phương pháp sản xuất liên quan, lấy mẫu, thử nghiệm (Điều 5.2), đồng thời cũng phải tính đến các yếu tố kinh tế liên quan trên lãnh thổ Thành viên nhập khẩu (Điều 5.3). Trường hợp chứng cứ khoa học chưa đủ, Thành viên “có thể tạm thời áp dụng các biện pháp vệ sinh động thực vật trên cơ sở thông tin chuyên môn sẵn có, kể cả thông tin từ các tổ chức quốc tế liên quan cũng như từ các biện pháp vệ sinh động thực vật do các Thành viên khác áp dụng”

Có thể thấy Điều 5 đòi hỏi biện pháp SPS của bất kỳ Thành viên nào cũng phải thỏa mãn rất nhiều điều kiện, và rất khó có thể dung hòa các điều kiện đó vì tiêu chuẩn áp dụng và quan điểm khoa học ở mỗi nước rất khác nhau, ngay cả những nước có nền khoa học tiên tiến như Nhật Bản hay Hoa Kỳ cũng có những cách lí giải khác nhau ví dụ như trong vụ tranh chấp WT/DS245 - Hoa Kỳ kiện Nhật Bản về các biện pháp liên quan tới việc nhập khẩu táo. Phía Nhật Bản cho rằng họ hoàn toàn đúng khi đã tiến hành 2 lần đánh giá rủi ro dịch bệnh vào năm 1996 và 1999 và điều này là tuân theo Tiêu chuẩn quốc tế về các phương pháp kiểm dịch số 2 của IPPC. Còn Hoa Kỳ thì cho rằng biện pháp SPS của Nhật Bản chỉ áp dụng cho cây trồng ở Nhật chứ không đánh giá khả năng thâm nhập, lan truyền bệnh cháy lá trên táo nhập từ Hoa Kỳ. Như vậy, khi đánh giá rủi ro, Thành viên phải tuân thủ rất nhiều điều

¹ http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_agreements_index_e.htm?id=A19

kiện, không chỉ cho tình hình ở nước mình mà còn phải tính đến các yếu tố liên quan khác, trong đó phức tạp nhất là phải tính đến các yếu tố kinh tế liên quan trên lãnh thổ nước nhập khẩu mà vẫn đảm bảo không bị xem là dụng nện các rào cản cho thương mại mà vẫn phù hợp với các tiêu chuẩn và hướng dẫn của khuyến nghị quốc tế.

2. Tình hình giải quyết tranh chấp tại WTO về SPS

2.1. Về số lượng vụ việc

Tính từ thời điểm Cơ chế giải quyết tranh chấp WTO chính thức thực thi vào ngày 01/01/1995 đến ngày 31/12/2014, đã xảy ra tổng cộng 42 vụ tranh chấp¹ liên quan đến SPS. Con số này so với Cơ chế giải quyết tranh chấp của Hiệp định chung về thuế quan và thương mại (GATT) 1947 chỉ là 1 vụ trong suốt thời gian hoạt động từ năm 1947 – 1995 và đã được giải quyết qua Ban hội thẩm. Bảng 1 dưới đây cho biết số lượng các vụ tranh chấp về SPS tại WTO giai đoạn 1995 - 2014.

Bảng 1. Số vụ tranh chấp tại WTO về SPS giai đoạn 1995 - 2014

Năm	Tranh chấp về SPS	Tranh chấp tại WTO	Tỉ lệ (%)
1995	5	25	20,00
1996	3	39	7,69
1997	3	50	6,00
1998	5	41	12,19
1999	0	30	0
2000	2	34	5,88
2001	1	23	4,35
2002	5	37	13,51
2003	6	26	23,07
2004	0	19	0
2005	0	11	0

2006	0	21	0
2007	1	13	7,69
2008	2	19	10,53
2009	3	14	21,43
2010	1	17	5,88
2011	0	8	0
2012	3	27	11,11
2013	0	20	0
2014	2	14	14,28
Tổng	42	488	8,61

(Nguồn: http://wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_agreements_index_e.htm?id=A19)

Qua Bảng 1 cho thấy, ngay từ năm 1995, các tranh chấp liên quan tới SPS nhận được sự quan tâm rất lớn từ các Thành viên WTO, đã có 5 vụ tranh chấp được đưa ra chiếm 20% tổng số tranh chấp tại WTO. Lí giải cho vấn đề này là do SPS điều chỉnh những mặt hàng nông nghiệp thuộc thế mạnh xuất khẩu của các Thành viên như thịt, cá hồi, nên họ phải lên tiếng bảo vệ ngành hàng của mình. Đồng thời những mặt hàng này cũng ảnh hưởng trực tiếp đến sức khỏe con người, động thực vật nên các Thành viên cũng ra sức kiểm soát chặt chẽ nhằm tránh nguy cơ rủi ro từ hàng nhập khẩu cho sức khỏe người tiêu dùng và động thực vật trong nước.

Tuy nhiên sang năm 1996, con số này giảm xuống chỉ còn 3 vụ, chiếm chỉ 7,69 % tổng số tranh chấp tại WTO. Nguyên nhân là trong năm 1996 số lượng tranh chấp tại WTO tăng đáng kể (39 vụ) là một trong những năm có tỷ lệ vụ tranh chấp cao nhất từ năm 1995 đến nay (1997: 50 vụ, 1998: 41 vụ), điều đó làm cho tỷ lệ tranh chấp về SPS so với các tranh chấp khác tại WTO giảm đáng kể mặc dù về số lượng thì chỉ giảm 2 vụ so với năm 1995. Đặc biệt trong năm này ta nhận thấy có 1 vụ tranh chấp là WT/DS41 tính đến lần cập nhật mới nhất là

vào ngày 24/02/2010 vẫn còn trong quá trình tham vấn (20 năm), không có Ban hội thẩm nào được thành lập và các bên cũng không rút đơn kiện hay cùng nhau tìm ra giải pháp thống nhất nào. Vụ này cũng tương tự như vụ WT/DS3 ở năm 1995 cũng với cùng Nguyên đơn (Hoa Kỳ) và Bị đơn (Hàn Quốc) và cùng vấn đề khởi kiện là về việc Kiểm tra và Kiểm định các sản phẩm nông nghiệp. Điều này cho thấy, các tranh chấp liên quan tới tiêu chuẩn kỹ thuật như SPS không đơn giản như những tranh chấp thương mại đa biên khác mà trái lại rất phức tạp và kéo dài, các bên tham gia tranh chấp hoặc tìm ra giải pháp thống nhất hoặc bỏ ngõ vấn đề chứ không rút đơn kiện.

Tuy nhiên, đến năm 2003 khi Cơ chế giải quyết tranh chấp của WTO đã cho thấy được những bước tiến bộ và hiệu quả hơn Cơ chế giải quyết tranh chấp của GATT 1947 như việc thành lập Cơ quan phúc thẩm để đảm bảo tính khách quan và công bằng cho các Thành viên khi không thỏa đáng với kết luận của Ban hội thẩm hoặc như Nguyên tắc đồng thuận nghịch (đồng thuận phủ quyết) là các phán quyết của DSB sẽ không được thông qua nếu các Thành viên nhất trí không thông qua, Chính những điều này đã tạo động lực cho các Thành viên, đặc biệt là Thành viên đang phát triển mạnh dạn tham gia giải quyết tranh chấp về SPS. Bên cạnh đó là sức ép từ xu thế tự do hóa thương mại, các Thành viên WTO một

mặt cam kết giảm dần và tiến tới xóa bỏ các rào cản thuế quan, nhưng mặt khác lại dựng nên vô số các rào cản phi thuế quan và việc dựa vào các tiêu chuẩn an toàn vệ sinh ngày càng trở nên phổ biến, điều này đã làm cho các vụ tranh chấp liên quan tới SPS năm 2003 gia tăng trở lại, đạt cao nhất với 6/26 vụ tranh chấp tại WTO, chiếm 23,07%.

Dự báo trong thời gian tới, số lượng các vụ tranh chấp liên quan tới SPS sẽ không dừng lại ở con số 42. Trong bối cảnh các nước đang bắt đầu ổn định lại sau khủng hoảng kinh tế thế giới năm 2008 - 2009, việc xem xét lại những vấn đề thương mại quốc tế hậu khủng hoảng đang rất được quan tâm. Các Thành viên WTO chắc chắn sẽ rà soát lại chính sách thương mại với các nước, trong đó có việc thực thi các cam kết của WTO, tập trung và phân tích những trở ngại gặp phải khi xuất khẩu sang thị trường các nước ví dụ như lệnh cấm nhập khẩu, quy định thời gian được phép nhập khẩu gây chậm trễ quá đáng,... Chính vì thế, số lượng các vụ tranh chấp về SPS thời gian tới sẽ còn gia tăng.

2.2. Về sự tham gia của các Thành viên

Trong số 42 vụ tranh chấp như đã nêu, số Thành viên phát triển và đang phát triển tham gia là 23 Thành viên (gồm 12 Thành viên phát triển và 11 Thành viên đang phát triển). Bảng 2 sau đây cho thấy sự tham gia của các Thành

Bảng 2. Số vụ tranh chấp về SPS phân theo Thành viên tham gia (tính từ 01/01/1995 đến 31/12/2014)

Tư cách Thành viên	Nguyên đơn (vụ tranh chấp)	Tỷ lệ (%)	Bị đơn (vụ tranh chấp)	Tỷ lệ (%)
Phát triển	29	69,05	30	71,43
Đang phát triển	13	30,95	12	28,57
Tổng	42	100	42	100

(Nguồn: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_agreements_index_e.htm?id=A19)

viên vào các vụ tranh chấp liên quan tới SPS tại WTO.

Qua Bảng 2 cho thấy, số vụ tranh chấp có sự tham gia của Thành viên phát triển ở cả vai trò nguyên đơn và bị đơn cao hơn gấp 2 lần sự tham gia của các Thành viên đang phát triển. Hoa Kỳ và EC là hai Thành viên tham gia vào nhiều vụ tranh chấp nhất. Trong vai trò Nguyên đơn: Argentina là Thành viên đang phát triển tham gia khởi kiện nhiều nhất (3 vụ), xếp thứ 2 là Philippines (2 vụ); Hoa Kỳ là Thành viên phát triển khởi kiện nhiều nhất (11 vụ), xếp thứ 2 là Canada (9 vụ). Còn trong vai trò bị đơn: Hàn Quốc là Thành viên đang phát triển bị kiện nhiều nhất (5 vụ), tiếp đến là Ấn Độ (3 vụ); EC là Thành viên phát triển bị kiện nhiều nhất (9 vụ), tiếp đến là Hoa Kỳ (8 vụ).

Nếu trong các tranh chấp về thương mại hàng hóa thông thường như Hiệp định GATT 1994, sự tham gia của Thành viên đang phát triển là rất tích cực, còn đối với các vấn đề mang tính kỹ thuật cao như SPS, thì sự tham gia của các Thành viên đang phát triển còn khá khiêm tốn. Điều này là do các vụ tranh chấp liên quan đến SPS thường phức tạp, đòi hỏi sự tham gia tư vấn của các chuyên gia nhiều kinh nghiệm. Hơn thế nữa, SPS lại rất chú trọng đến khả năng đánh giá rủi ro và các nguyên tắc khoa học, trong khi khả năng đánh giá rủi ro và tìm kiếm chứng cứ khoa học lại là hạn chế rất lớn đối với các Thành viên đang phát triển nên sự tham gia của họ vào các vụ tranh chấp SPS là không nhiều. Còn các Thành viên phát triển, với trình độ khoa học tiên tiến và kinh nghiệm tranh tụng dày dặn, họ hội đủ tất cả những điều kiện để có thể tranh tụng trước DSB.

2.3. Về mức độ tuân thủ các phán quyết và khuyến nghị của DSB

Bảng 3 dưới đây cho thấy mức độ tuân thủ

các phán quyết và khuyến nghị của DSB của các Thành viên WTO tham gia tranh chấp về SPS.

Bảng 3. Tình hình thực hiện phán quyết và khuyến nghị của DSB của các tranh chấp liên quan tới SPS (tính từ 01/01/1995 đến 31/12/2014)

Tình hình thực hiện	Số vụ việc
Bên bị đơn chấp nhận phán quyết và đang trong quá trình thực thi	5
Tranh chấp được chuyển đến trọng tài hoặc Ban hội thẩm ban đầu xem xét	4
Các bên tự thống nhất giải pháp sau khi trọng tài và Ban hội thẩm ban đầu ra báo cáo	4
Tổng số phán quyết phải thực hiện	13

(Nguồn: http://wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_agreements_index_e.htm?id=A19)

Theo Bảng 3 cho thấy, có 8 vụ tranh chấp bên bị đơn không nghiêm túc thực thi phán quyết của DSB, chiếm 61,53% tổng số phán quyết phải thực hiện. Điều đáng chú ý là cả 8 vụ này bên không thực thi phán quyết đều là các Thành viên phát triển, trong đó Hoa Kỳ và EC là những Thành viên có số vụ việc không tuân thủ cao nhất với 3 vụ/thành viên. *Đối với Thành viên đang phát triển*, họ luôn cố gắng giải quyết tranh chấp trong giai đoạn đầu, tức là quá trình tham vấn hoặc thông qua các cuộc đàm phán song phương vì vốn dĩ hiểu được tính chất phức tạp của các tranh chấp SPS và khả năng theo đuổi vụ kiện còn nhiều hạn chế. Chưa xảy ra vụ tranh chấp nào mà Thành viên đang phát triển bị áp dụng biện pháp trả đũa vì không thực thi phán quyết. Nhưng nếu có xảy

ra tranh chấp và là bên thua kiện, khả năng cao là các Thành viên đang phát triển sẽ thực thi nghiêm túc các phán quyết của DSB bởi những lí do sau:

+ *Thứ nhất*, họ cũng hiểu được rằng, việc không thực thi phán quyết sẽ có khả năng bị trả đũa từ Bên thắng kiện, nếu bên đó lại là một Thành viên phát triển thì mức độ trả đũa sẽ gây ra tác động nặng nề lên nền kinh tế;

+ *Thứ hai*, Thành viên đang phát triển cũng không muốn tạo ra một hình ảnh không đẹp về nền kinh tế của mình không tuân theo luật chơi chung vì việc này sẽ ảnh hưởng rất lớn đến uy tín của quốc gia và dẫn đến xuất nhập khẩu các mặt hàng khác cũng khó khăn.

Các Thành viên phát triển lại cho thấy một thực tế khác, trong số 8 vụ trên đây có 5 vụ bị đề nghị biện pháp trả đũa nhưng Thành viên phát triển đều bác bỏ và đề nghị thành lập Ban hội thẩm ban đầu hoặc chuyển vấn đề đến trọng tài. Nguyên nhân các Thành viên phát triển không nghiêm túc thực thi các phán quyết của DSB có thể lí giải là do:

+ *Thứ nhất*, khi bên thắng kiện là Thành viên đang phát triển, hiểu rõ vị thế của các nước này là phụ thuộc nhiều vào nguồn xuất khẩu sang các thị trường lớn nên biện pháp trả đũa thực chất là một động thái để gây chú ý nhằm nhắc nhở Thành viên phát triển phải thực thi phán quyết, còn khả năng trả đũa là khó xảy ra vì thực tế đây là việc làm không cân sức. Mức độ trả đũa của một nước có tiềm lực kinh tế thấp hơn sẽ chẳng là bao nhiều so với sự hùng mạnh của những nền kinh tế lớn như Hoa Kỳ hay EC. Cho nên, mặc dù tranh chấp có kéo dài (cá biệt có vụ kéo dài gần 7 năm như vụ WT/DS/293 – Argentina kiện EC về các biện pháp tác động tới việc chấp thuận và marketing các

sản phẩm công nghệ sinh học) và sự vi phạm của mình là quá rõ ràng, Thành viên phát triển không nghiêm túc thực thi phán quyết của DSB cũng không lo ngại trả đũa từ các Thành viên đang phát triển;

+ *Thứ hai*, khi bên thắng kiện là một Thành viên phát triển thì vị thế của hai bên lúc này đã cân bằng hơn, khả năng trả đũa xảy ra là rất lớn. Tuy nhiên, khi trường hợp này xảy ra, bên thua kiện đều viện vào lí do là không đồng ý với mức bồi thường và nhờ đến trọng tài cân nhắc mức trả đũa thế nào là hợp lí hoặc yêu cầu Thành lập Ban hội thẩm ban đầu xem xét, nhờ đó thời gian thi hành phán quyết của họ lại được kéo dài ra thêm để chờ đợi kết luận của trọng tài hay của Ban hội thẩm ban đầu. Còn những thiệt hại do quy định SPS của họ gây ra cho hàng nhập khẩu của các Thành viên khác vẫn chưa được điều chỉnh kịp thời. Đây là những điểm đáng lưu ý đối với Việt Nam vì Hoa Kỳ và EC là các thị trường xuất khẩu lớn của các loại thủy sản, nông sản khác của Việt Nam, đồng thời Việt Nam cần có sự chuẩn bị tốt cho các tranh chấp SPS kéo dài và tìm giải pháp tối ưu trong trường hợp xảy ra các biện pháp trả đũa.

3. Đánh giá chung về tình hình tham gia giải quyết tranh chấp tại WTO liên quan tới SPS của Việt Nam

Tính đến thời điểm 31/12/2014, Việt Nam đã tham gia vào 18 vụ tranh chấp tại WTO². Tuy nhiên, xét riêng các tranh chấp liên quan tới SPS thì Việt Nam chưa khởi kiện hay bị Thành viên khác kiện trong vụ tranh chấp nào nhưng đã tham gia với tư cách bên thứ ba trong vụ tranh chấp WT/DS/430 - Hoa Kỳ kiện Ấn Độ về các biện pháp liên quan đến việc nhập khẩu một số sản phẩm nông nghiệp. Động thái này cho thấy, Việt Nam đang bắt

đầu chú trọng đến việc bảo vệ lợi ích kinh tế của mình với tư cách là một Thành viên WTO, đặc biệt là sau thành công của vụ kiện Hoa Kỳ về việc áp đặt thuế chống bán phá giá lên tôm nước ấm đông lạnh năm 2010. Cho nên, sau các vụ kiện chống bán phá giá thì các vụ kiện liên quan tới SPS sẽ là mối quan tâm kế tiếp của Việt Nam, trong đó Việt Nam có thể là bên thứ ba, nguyên đơn hoặc thậm chí là bị đơn. Nhận định này đưa ra dựa trên các cơ sở sau đây:

Thứ nhất, do các tranh chấp SPS mang tính phức tạp nên Việt Nam sẽ tích cực tham gia với tư cách bên thứ ba để học hỏi kinh nghiệm từ các nước. Khả năng đánh giá rủi ro và phân tích dựa trên cơ sở khoa học đang là hạn chế lớn nhất đối với Việt Nam, cho nên Việt Nam sẽ chú trọng nhiều hơn đến việc tham gia là bên thứ ba trong các tranh chấp mà Việt Nam có lợi ích kinh tế liên quan, đặc biệt là các tranh chấp có sự tham gia của Thành viên đang phát triển. Việc làm này vừa giúp Việt Nam có cơ hội cập nhật liên tục tình hình tranh chấp và bày tỏ quan điểm của mình trước DSB, đồng thời học hỏi kinh nghiệm tranh tụng, lập luận của các nước. Bên cạnh đó, do các tranh chấp trong về SPS chủ yếu xoay quanh hai điều khoản là điều 2 về nguyên tắc khoa học và điều 5 về đánh giá rủi ro nên sẽ giúp ích rất nhiều cho Việt Nam trong việc xây dựng quy trình đánh giá rủi ro theo tình hình của mình, dựa trên thực tiễn đánh giá rủi ro đã được thực hiện ở các nước. Ngoài ra, tham gia với tư cách bên thứ ba cũng giúp Việt Nam tiếp cận được công nghệ tiên tiến của các nước như sản phẩm thực phẩm biến đổi gen, thực phẩm chiếu xạ, sử dụng các chất kích thích tăng trưởng, các thuốc kháng sinh được ứng dụng để tăng năng suất cho vật nuôi, cây trồng trong nước.

Thứ hai, Việt Nam sẽ lên tiếng để bảo vệ lợi ích cho các mặt hàng xuất khẩu chủ lực của mình. Trong những tháng đầu năm 2013, mặt hàng tôm xuất khẩu của Việt Nam liên tục đối mặt với lệnh cấm nhập khẩu hoặc nguy cơ cấm nhập khẩu từ các Thành viên khác như Hàn Quốc, Philippines, Mexico, Dominica, Trung Quốc, Ecuador do dịch bệnh EMS ở tôm hoặc dư lượng chất kháng sinh trong các lô hàng xuất khẩu. Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp, khi chúng ta đã đưa ra bằng chứng khoa học (ví dụ như trường hợp Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (Bộ NN&PTNN) Việt Nam dẫn chứng báo cáo của đại học Arizona Mỹ khẳng định là tôm đông lạnh Việt Nam không nhiễm EMS và đề nghị Mexico dỡ bỏ lệnh cấm nhập khẩu đối với tất cả các mặt hàng tôm của Việt Nam) mà Thành viên liên quan vẫn không có động thái xem xét thì khả năng chúng ta đưa vụ việc ra DSB là rất lớn vì tôm đông lạnh hiện đang là mặt hàng xuất khẩu rất tiềm năng, Điều này cũng nhằm bảo vệ uy tín cho mặt hàng tôm Việt Nam nói riêng và uy tín của thủy sản Việt Nam nói chung.

Thứ ba, quy định về quản lý hàng xuất khẩu có nguồn gốc động thực vật của Việt Nam còn nhiều điểm bất cập, khả năng dễ bị các Thành viên khác khởi kiện. Lấy ví dụ cho sự bất cập này là quy định về kiểm dịch và nhập khẩu nội tạng trắng đông lạnh. Trước thời điểm ngày 01/09/2013 nội tạng trắng bị cấm nhập khẩu. Tuy nhiên, trước sức ép của một số nước Thành viên WTO nên sau ngày 01/09/2013 nhóm mặt hàng này được nhập khẩu trở lại, nhưng chỉ chấp nhận các lô hàng nhập khẩu tại các cảng biển tại 3 cảng là Hải Phòng, Đà Nẵng TPHCM và bắt buộc phải tuân theo các điều kiện là sau: đáp ứng quy định tại Nghị định số 38/2012/NĐ-CP; Thông tư số 25/2010/TT-

BNNPTNT đồng thời phải có thỏa thuận về mẫu giấy chứng nhận kiểm dịch xuất khẩu (CFS) giữa cơ quan có thẩm quyền của nước xuất khẩu với Cục Thú y của Việt Nam. Khi nhập khẩu, lô hàng phải được lưu giữ tại khu vực cửa khẩu nhập, có sự giám sát chặt chẽ của cơ quan kiểm dịch động vật và hải quan, lấy mẫu 100% số lô hàng để kiểm tra các chỉ tiêu cảm quan, lý hóa, vi sinh vật; lấy mẫu theo tần suất để giám sát các chỉ tiêu tồn dư kháng sinh, hóa chất độc hại. Chi cục Hải quan tại các cửa khẩu trên chỉ cho phép thông quan khi lô hàng đã đảm bảo đáp ứng các quy định về an toàn thực phẩm. Nếu không đáp ứng các yêu cầu trên thì lô hàng buộc phải tái xuất hoặc tiêu hủy.

Thêm vào đó, ngày 30/10/2013, Văn phòng Chính phủ có Công văn số 9132 yêu cầu áp dụng biện pháp ký quỹ, đặt cọc đối với nhập khẩu nội tạng trắng đông lạnh. Có thể nói, quy định mới cho nhập khẩu trở lại nội tạng trắng đông lạnh cũng sẽ làm cho một số Thành viên WTO đặt câu hỏi khiến Việt Nam phải xem xét:

+ *Một là*, trong quy định kiểm dịch các lô hàng nội tạng trắng, Việt Nam có sử dụng các phương pháp kiểm tra lý sinh hóa, lấy mẫu 100% số lô hàng để kiểm tra, liệu việc làm này có đảm bảo thời gian chờ nhận được thông báo kết quả, lô hàng vẫn còn tươi, vì bản chất các loại nội tạng là phân hủy rất nhanh. Thêm vào đó, nếu lượng hàng nhập về nhiều, thời gian kiểm tra sẽ kéo dài thêm, các lô hàng sẽ bị giảm chất lượng, sau khi đã thông quan thì gặp thêm các quy định về an toàn thực phẩm ở các chợ, siêu thị, hàng nội tạng đã bị giảm chất lượng thì sẽ khó bán. Bên cạnh đó, các chỉ tiêu cảm quan liệu có đảm bảo đánh giá tính chính xác và dựa trên cơ sở khoa học;

+ *Hai là*, việc áp dụng biện pháp ký quỹ, đặt cọc đối với mặt hàng nội tạng trắng nhập khẩu có những điểm không phù hợp: Thứ nhất, ký quỹ, đặt cọc sẽ tạo sự phân biệt đối xử, trong khi với các mặt hàng nhập khẩu khác cũng có khả năng gây ảnh hưởng đến an toàn thực phẩm như rau quả, nội tạng đỏ, thủy sản các loại có kim ngạch nhập khẩu lớn hơn cũng chưa áp dụng biện pháp này; Thứ hai, quy định ký quỹ, đặt cọc được áp dụng ngay thời điểm vừa cho nhập khẩu trở lại nội tạng trắng sẽ khiến cho các nước khác hiểu lầm là Việt Nam đang áp dụng “biện pháp quản lý nhập khẩu đặc biệt” vì trước nay cũng chưa có tiền lệ đối với các mặt hàng cùng nhóm tương tự, việc này không những không đúng theo tinh thần của WTO là thúc đẩy tự do hóa thương mại, tăng cường hợp tác giữa các Thành viên mà còn làm tăng thêm gánh nặng giống như “thủ tục hành chính” do hai khoảng thời gian từ lúc ký quỹ, đặt cọc đến lúc hoàn tiền là rất gần nhau, làm tăng thủ tục nhập khẩu cho các doanh nghiệp.

4. Giải pháp cho việc giải quyết các tranh chấp tại WTO liên quan tới SPS đối với Việt Nam

Thứ nhất, khẩn trương đầu tư và xây dựng quy trình đánh giá rủi ro dựa trên các cơ sở khoa học. Với trình độ khoa học kỹ thuật còn nhiều hạn chế, trước mắt, Việt Nam nên áp dụng tiêu chuẩn đánh giá rủi ro của các Tổ chức quốc tế liên quan trong lĩnh vực này như Ủy ban tiêu chuẩn thực phẩm quốc tế (CODEX), Tổ chức Thú y thế giới (OIE), Công ước Bảo vệ thực vật quốc tế (IPPC) hoặc quy trình đánh giá rủi ro của các Thành viên WTO khác phù hợp với điều kiện kinh tế và tự nhiên của Việt Nam. Về lâu dài, Việt Nam cần có chiến lược đầu tư xây dựng và phát triển một quy trình đánh giá rủi ro mang

tầm quốc gia thông qua việc kêu gọi các Tổ chức quốc tế, các Thành viên WTO hỗ trợ về kỹ thuật cho Việt Nam. Đại diện các Bộ ngành cần phối hợp với các Hiệp hội ngành hàng liên quan chú trọng tài trợ ngân sách và cử nhân sự đi học các khóa học, tham dự các cuộc họp thường niên của các Tổ chức quốc tế liên quan về SPS. Đồng thời thường xuyên liên lạc với các Tổ chức này để báo cáo và nhận thông tin mới về tình hình dịch bệnh, các kết quả thử nghiệm hay tiêu chuẩn kỹ thuật mới để kịp thời cập nhật và điều chỉnh quy định trong nước. Thêm vào đó, Nhà nước cần chú trọng đầu tư trang thiết bị thử nghiệm cho các trung tâm thử nghiệm tại các bộ ngành, văn phòng, viện nghiên cứu, cơ sở dữ liệu theo hướng hiện đại đáp ứng cho công tác nghiên cứu, thử nghiệm.

Thứ hai, chú trọng đầu tư, quan tâm và tạo mọi điều kiện thuận lợi cho ngành hàng xuất khẩu thế mạnh phát triển. Ngành hàng xuất khẩu thế mạnh của Việt Nam được xác định là các sản phẩm nông nghiệp, trong đó đáng chú ý là thủy sản. Tuy nhiên, việc quan tâm đầu tư cho các sản phẩm ngành nông nghiệp không chỉ dừng lại ở việc chúng ta đề ra đường lối, đầu tư nguồn vốn, kỹ thuật, nhân lực chuyên môn mà cần phải quan tâm tới những trở ngại mà ngành hàng phải đối mặt, đó là thực trạng các quốc gia Thành viên WTO ngày càng đưa ra nhiều quy định khắt khe hơn về chất lượng, tiêu chuẩn gây khó khăn cho xuất khẩu các mặt hàng này. Đại diện Bộ NN&PTNT, Bộ Công Thương cần phối hợp với Hiệp hội chế biến và xuất khẩu thủy sản Việt Nam (VASEP) xem xét và nghiên cứu báo cáo của nước sở tại về những quy định SPS và mạnh dạn phản bác lại những lập luận đó nếu cho rằng có sự bất hợp lý. Đồng thời, với tư cách là một Thành

viên WTO, Việt Nam có thể đưa vấn đề lên cuộc họp thường niên của Ủy ban SPS với sự tham gia của đại diện của quốc gia Thành viên WTO khác để yêu cầu xem xét trường hợp của mình.

Thứ ba, khắc phục những bất cập trong công tác quản lý hàng xuất nhập khẩu có nguồn gốc động thực vật. Quy định yêu cầu nhà nhập khẩu phải ký quỹ, đặt cọc với các lô hàng nội tạng trắng đông lạnh nhập khẩu như đã phân tích ở trên có những hạn chế rất lớn, mặc dù trên thực tế quy định này đã được chấp thuận cho thực thi nhưng thiết nghĩ, chúng ta không nên thực hiện ngay vì khả năng sẽ vấp phải sự phản đối từ các nhà xuất khẩu và các doanh nghiệp nhập khẩu. Việc cần làm là tăng cường công tác kiểm dịch tại các cảng biển, đầu tư trang thiết bị cho công tác kiểm tra sinh lý hóa, áp dụng quy định kiểm tra trước, thông quan sau và tiến hành tiêu hủy những lô hàng không đáp ứng yêu cầu bắt buộc, tránh truyền nhiễm vi sinh vật cho những lô hàng thịt, thủy sản đông lạnh khác. Bên cạnh đó, Bộ Y tế cần phối hợp với các cơ quan truyền thông tích cực tuyên truyền vấn đề vệ sinh của các mặt hàng nội tạng để người dân thay đổi thói quen tiêu dùng sử dụng các sản phẩm nội tạng để làm thức ăn. Khi nhu cầu tiêu dùng trong nước giảm thì lượng nhập khẩu mặt hàng này sẽ giảm.

Thứ tư, xây dựng đội ngũ các chuyên gia kỹ thuật giỏi chuyên môn, nhà kinh tế, luật sư am hiểu sâu sắc pháp luật thương mại quốc tế, quy định WTO. Bên cạnh những yếu kém về mặt kỹ thuật, yếu tố con người cũng là một trong những hạn chế lớn nhất của Việt Nam hiện nay. Do bản chất các vấn đề kỹ thuật luôn mang tính phức tạp nên sự tham gia của một lực lượng hùng hậu các nhà khoa học,

chuyên gia phân tích là vô cùng quan trọng để tư vấn cho Chính phủ trong các chính sách quản lý, áp dụng các biện pháp SPS phù hợp với tiêu chuẩn quốc tế để không bị các nước khác kiện tụng. Đồng thời, trong trường hợp xảy ra tranh chấp, các chuyên gia kỹ thuật với kinh nghiệm và sự hiểu biết sâu sắc về chuyên môn sẽ tích cực tìm kiếm, thu thập chứng cứ để đưa ra lập luận khoa học thuyết phục trước sự chứng kiến tham gia của các nhà khoa học và DSB. Bên cạnh đó, một đội ngũ luật sư am hiểu về thương mại quốc tế, luật chơi WTO và thông thạo ngoại ngữ cũng cần được chú trọng vì hiện nay Việt Nam đang thiếu một đội ngũ luật sư chuyên nghiệp tham gia tranh tụng tại WTO. Với nhận định là trong tương lai, khả năng Việt Nam sẽ phải đối mặt các tranh chấp liên quan tới SPS, hơn nữa các tranh chấp SPS thường kéo dài cho nên chi phí thuê luật sư nước ngoài sẽ trở thành gánh nặng. Tuy nhiên, xây dựng một đội ngũ các chuyên gia kỹ thuật và luật sư là vấn đề về con người nên Việt Nam cần có chiến lược dài hạn chứ không nên nóng vội. Theo đó, đại diện Nhà nước là Bộ Giáo dục và đào tạo, Bộ NN&PTNT, Bộ Công thương, Bộ Y tế cần phối hợp đào tạo sinh viên ở các trường đại học về kinh tế, luật quốc tế, công nghệ thực phẩm, nông nghiệp và tuyển chọn những cử nhân tốt nghiệp khá giỏi để đưa đi các khóa đào tạo ở nước ngoài, học nâng cao và chuyên sâu để trở thành các chuyên gia trong các lĩnh vực về SPS sau này. Đồng thời, Chính phủ cần có chính sách thu hút các chuyên gia khoa học nước ngoài về cống hiến cho đất nước, đặc biệt là trong các lĩnh vực mang tính kỹ thuật cao như công nghệ sinh học, biến đổi gen. Bên cạnh đó, Nhà nước cần phối hợp với các Hiệp hội ngành hàng ở các địa phương chú trọng bồi dưỡng kiến

thức về WTO, tranh chấp thương mại quốc tế cho các cán bộ chuyên gia kỹ thuật, luật sư hiện đang làm việc tại các cơ quan liên quan về SPS ở các tỉnh thành trên cả nước.

Thứ năm, tăng cường sự liên kết, phối hợp chặt chẽ giữa Nhà nước, Hiệp hội ngành hàng và doanh nghiệp để phòng ngừa và đối phó với các tranh chấp về SPS. Các Hiệp hội ngành hàng đóng vai trò hướng dẫn, phổ biến và định hướng các doanh nghiệp trong ngành hàng của mình thực thi các chính sách kinh tế vĩ mô mà Nhà nước đề ra. Còn doanh nghiệp là những chủ thể chính trong các hoạt động thương mại quốc tế, cho nên, khi có những khó khăn trong quá trình xuất khẩu hàng hóa sang thị trường các nước, doanh nghiệp cần mạnh dạn đề trình ý kiến lên các Hiệp hội ngành hàng và đề nghị Chính phủ với tư cách là một Thành viên WTO tham gia với tư cách bên thứ ba hoặc chính thức đệ đơn kiện lên DSB để bảo vệ lợi ích kinh tế quốc gia. Bên cạnh đó, trong quá trình thực thi các biện pháp quản lý về SPS của Nhà nước, nếu doanh nghiệp nhập khẩu nhận thấy có những quy định không phù hợp hay biết được phản ứng từ các đối tác nước ngoài thì cần thông báo cho các Hiệp hội ngành hàng để trình ý kiến lên Cơ quan Nhà nước để xem xét và điều chỉnh kịp thời, tránh trường hợp để các Thành viên khác khởi kiện Việt Nam.

Tóm lại, qua phân tích tình hình giải quyết tranh chấp tại WTO về các biện pháp SPS và tình hình tham gia giải quyết các tranh chấp SPS của Việt Nam cho thấy, tranh chấp về SPS không đơn giản như các tranh chấp thương mại hàng hóa thông thường khác mà trái lại rất phức tạp và kéo dài vì có những nguyên tắc dễ vi phạm như tính khoa học và đánh giá rủi ro. Với trình độ khoa học kỹ thuật và khả năng tranh tụng còn nhiều hạn chế

như hiện nay, Việt Nam cần phải đề ra những giải pháp mang tầm chiến lược và phải có sự phối hợp đồng bộ giữa Nhà nước, Hiệp hội ngành hàng và các doanh nghiệp để cùng thực thi hiệu quả, nhằm bảo vệ lợi ích quốc gia ở

những ngành hàng thế mạnh, đặc biệt là thủy sản xuất khẩu và chuẩn bị tốt trong các trường hợp Việt Nam có thể là bị đơn trong các tranh chấp ở lĩnh vực này. □

Tài liệu tham khảo

1. Nguyễn Thị Mơ, 2011, *Giáo trình Pháp luật Thương mại quốc tế*, Nxb Lao động, Hà Nội.
2. Nguyễn Tiến Hoàng, 2013, *Việt Nam với việc giải quyết tranh chấp tại Tổ chức Thương mại thế giới*, Hồ Chí Minh: Nxb Đại học Quốc gia Tp. Hồ Chí Minh.
3. Phạm Thị Hồng Yến, 2011, *An toàn thực phẩm và việc thực thi Hiệp định SPS/WTO: Kinh nghiệm quốc tế và giải pháp đối với Việt Nam*, Hà Nội: Nxb Thông tin và Truyền thông.
4. WTO(2014), http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_agreements_index_e.htm?id=A19, cập nhật ngày 31/12/2014.
5. WTO, 1995, *Hiệp định về vệ sinh an toàn thực phẩm và kiểm dịch động thực vật*, (http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsagr_e.htm)