

GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP VỀ TRỢ CẤP TRONG KHUÔN KHỔ WTO

● ĐẶNG THỊ MINH NGỌC

TÓM TẮT:

Theo quy định của Tổ chức Thương mại thế giới (World Trade Organization - WTO), khi một quốc gia thành viên (tạm gọi là A) tin rằng, quốc gia thành viên khác (B) áp dụng trợ cấp thì có thể tự mình tiến hành điều tra và áp dụng các biện pháp đối kháng trợ cấp hoặc khởi kiện trợ cấp theo cơ chế đa phương tại Cơ quan giải quyết tranh chấp của Tổ chức này (Dispute Settlement Body - DSB). Để lựa chọn đúng cách thức giải quyết tranh chấp phát sinh trên thực tế, hạn chế rủi ro, đồng thời tham gia tích cực, hiệu quả hơn vào việc giải quyết các tranh chấp về trợ cấp trong khuôn khổ WTO, cần phải tìm hiểu và nắm vững pháp luật của WTO về giải quyết tranh chấp nói chung và những đặc thù trong giải quyết tranh chấp về trợ cấp nói riêng. Theo đó, bài viết phân tích nhận diện tranh chấp về trợ cấp trong khuôn khổ WTO thông qua những đặc điểm pháp lý cơ bản của nó và cơ chế giải quyết loại tranh chấp này.

Từ khóa: Trợ cấp, tranh chấp, giải quyết tranh chấp, WTO.

1. Nhận diện tranh chấp về trợ cấp trong khuôn khổ WTO

Vấn đề trợ cấp trong thương mại quốc tế được điều chỉnh trong các Hiệp định của WTO và các sửa đổi của nó, áp dụng cho 153 nước thành viên hiện nay bao gồm: Hiệp định Vòng đàm phán Uruguay về Trợ cấp và các biện pháp đối kháng (Uruguay round Agreement on Subsidies and countervailing measures SCM)¹, Hiệp định Nông nghiệp² (Agreement on Agriculture) và một số vấn đề liên quan đến giải quyết tranh chấp trong Thỏa thuận về các nguyên tắc và thủ tục liên quan đến giải quyết tranh chấp (Understanding on Rules and Procedures governing the Settlement of Dispute - DSU)³.

Các tài liệu trên không đưa ra thuật ngữ cũng như khái niệm đối với các loại tranh chấp phát sinh từ trợ cấp trong thương mại quốc tế. Thực tiễn giải quyết các tranh chấp phát sinh từ trợ

cấp trong thương mại quốc tế trong khuôn khổ WTO cho thấy có 2 nhóm tranh chấp, đó là "tranh chấp về trợ cấp" (subsidy dispute⁴) và "tranh chấp về các biện pháp đối kháng" (countervailing dispute⁵/countervailing measure dispute). Trong đó, "Tranh chấp về trợ cấp" được hiểu là tranh chấp giữa các thành viên WTO về việc một thành viên đã áp dụng một biện pháp trợ cấp bị cấm hoặc áp dụng biện pháp trợ cấp có thể bị đối kháng, gây tác động tiêu cực tới thị trường trong nước của thành viên nước nhập khẩu; và (2) "Tranh chấp về biện pháp đối kháng" được hiểu là tranh chấp giữa các thành viên WTO về việc một thành viên đã áp dụng một biện pháp chống trợ cấp không phù hợp với quy định của WTO.

Có thể nhận thấy các đặc điểm pháp lý cơ bản của các tranh chấp về trợ cấp trong khuôn khổ WTO đó là:

Thứ nhất, về tính chất, do trợ cấp là hành vi của chính phủ nên ngay khi một quốc gia thành viên (A) có cơ sở để tin rằng một quốc gia thành viên khác (B) áp dụng trợ cấp thì A có thể khởi kiện trợ cấp theo cơ chế đa phương được quy định tại DSU. Điều này khác với lĩnh vực chống bán phá giá. Vì hành vi bán phá giá là hành vi của doanh nghiệp mà WTO là một tổ chức liên chính phủ nên WTO không điều chỉnh hành vi của các doanh nghiệp bao gồm cả hành động bán phá giá của họ. Khi có hành vi bán phá giá, các thành viên WTO, bằng công cụ pháp luật về chống bán phá giá của mình có quyền khởi xướng các cuộc điều tra và áp dụng các biện pháp chống bán phá giá để đối phó với các sản phẩm nhập khẩu bán phá giá - đây là cách thức duy nhất mà các thành viên này có thể sử dụng để giải quyết những tranh chấp về bán phá giá trong nước.

Thứ hai, về chủ thể, trước hết, tranh chấp về trợ cấp trong khuôn khổ WTO là những tranh chấp xảy ra giữa các thành viên WTO. Chỉ các thành viên của WTO, cũng chính là các thành viên của SCM, AOA mới có thể trở thành các bên tham gia với tư cách là các bên tranh chấp hoặc bên có quyền và lợi ích liên quan (bên thứ ba). Các quốc gia và vùng lãnh thổ không phải là thành viên của WTO sẽ không thể khởi kiện và trở thành các bên tham gia với tư cách là các bên tranh chấp và bên thứ ba tại WTO trong các vụ tranh chấp về trợ cấp. Ngoài ra, xét về mặt chủ thể, trong khuôn khổ WTO, tranh chấp về trợ cấp khác với tranh chấp về chống trợ cấp đó là bị đơn trong các vụ tranh chấp về trợ cấp là thành viên cung cấp trợ cấp; còn bị đơn trong các vụ tranh chấp về chống trợ cấp lại là thành viên sử dụng các biện pháp đối kháng chống trợ cấp.

Thứ ba, về phạm vi, nếu như tranh chấp về chống trợ cấp trong khuôn khổ WTO có phạm vi tranh chấp liên quan đến việc 1 thành viên đã áp dụng một biện pháp chống trợ cấp không phù hợp với quy định của WTO thì phạm vi tranh chấp về trợ cấp trong khuôn khổ WTO lại là tranh chấp về trợ cấp bị cấm hoặc tranh chấp về áp dụng biện pháp trợ cấp có thể bị đối kháng gây tác động tiêu cực tới thị trường trong nước của thành viên nước nhập khẩu.

Thứ tư, cơ sở pháp lý để giải quyết các tranh chấp về trợ cấp trong khuôn khổ WTO, về mặt nội dung cũng như về tố tụng, sẽ tuân theo pháp

luật của WTO. Cụ thể, việc giải quyết tranh chấp về nội dung trước hết sẽ căn cứ vào Hiệp định WTO, cơ bản là Điều XVI của GATT 1947, SCM và AOA cùng với các loại nguồn khác như tập quán quốc tế và các nguyên tắc pháp luật chung; thực tiễn của WTO và các báo cáo hội thẩm và báo cáo phúc thẩm về giải quyết tranh chấp đã được thông qua; các tài liệu được ban hành bởi các cơ quan WTO và các hiệp định được ký kết trong khuôn khổ WTO không thuộc phụ lục 1A của Hiệp định WTO; các điều ước quốc tế khác ngoài khuôn khổ WTO và các học thuyết của các học giả có uy tín. Về tố tụng, việc giải quyết tranh chấp về trợ cấp sẽ tuân theo DSU theo quy định tại Điều 30 SCM cùng với những quy tắc và thủ tục đặc biệt, bổ sung cho DSU được ghi nhận trong SCM và các quy tắc tố tụng khác có liên quan của WTO.

2. Cơ chế giải quyết tranh chấp về trợ cấp trong khuôn khổ WTO

Đối với trợ cấp bị cấm và trợ cấp có thể bị đối kháng gây tác động tiêu cực tới thị trường trong nước của thành viên nước nhập khẩu, thành viên này có thể lựa chọn khởi kiện trợ cấp theo cơ chế đa phương được quy định tại DSU. Theo đó, việc giải quyết tranh chấp về trợ cấp sẽ tuân thủ các quy định chung tại DSU về giải quyết tranh chấp giữa các thành viên WTO.

Theo quy định chung tại DSU, các thủ tục giải quyết tranh chấp sẽ bắt đầu bằng một cuộc tham vấn song phương giữa thành viên có khiếu nại với thành viên áp dụng biện pháp có tranh chấp và nếu tham vấn không thành công, các thành viên khiếu nại có thể yêu cầu Cơ quan giải quyết tranh chấp (Dispute Settlement Body - DSB)⁶ thành lập Ban Hội thẩm (Panel). Ban Hội thẩm sẽ xem xét vấn đề tranh chấp trên cơ sở các quy định trong các Hiệp định của WTO mà Bên nguyên đơn viện dẫn như là căn cứ cho đơn kiện của mình. Ban Hội thẩm sẽ báo cáo trình DSB để DSB đưa ra khuyến nghị/quyết nghị thích hợp cho các bên tranh chấp. Các bên tranh chấp có quyền kháng cáo báo cáo của Ban Hội thẩm.

Theo đề nghị của một trong các bên tranh chấp, Cơ quan Phúc thẩm sẽ xem xét theo thủ tục phúc thẩm những kết luận và giải thích pháp lý được đưa ra trong báo cáo của Ban hội thẩm. Cơ quan Phúc thẩm chỉ xem xét lại các khía cạnh pháp lý và giải thích pháp luật mà không điều tra

lại các yếu tố thực tiễn của tranh chấp. Thời hạn xem xét của Cơ quan Phúc thẩm không được vượt quá 60 ngày và được bảo mật. Các báo cáo được soạn thảo mà không có sự tham dự của các thành viên liên quan đến vụ tranh chấp và các ý kiến được thể hiện trong báo cáo là vô danh⁷. Báo cáo của Cơ quan Phúc thẩm được thông qua tại DSB và không thể bị phản đối hay khiếu nại tiếp. Khi báo cáo được thông qua xác định một biện pháp của một bên là vi phạm quy định của WTO, cơ quan ra báo cáo phải đưa ra khuyến nghị nhằm buộc bên có biện pháp vi phạm phải tuân thủ quy định của WTO (yêu cầu bị đơn rút lại hoặc sửa đổi biện pháp liên quan) và có thể đề xuất các cách (không bắt buộc) để các bên có thể thực hiện khuyến nghị đó⁸.

Ngoài ra, việc giải quyết tranh chấp về trợ cấp cần tuân thủ những yêu cầu riêng được quy định trong SCM.

Thứ nhất, đối với tranh chấp về việc một thành viên áp dụng hay duy trì trợ cấp bị cấm, trong yêu cầu tham vấn gửi cho thành viên áp dụng trợ cấp, thành viên yêu cầu tham vấn chỉ cần nêu ra bằng chứng xác định sự tồn tại của các loại trợ cấp cũng như bản chất của loại hình trợ cấp đó⁹. Theo quan điểm của WTO, trợ cấp bị cấm là những khoản trợ cấp có tác động bóp méo thương mại nên cần nhanh chóng chấm dứt hành vi trợ cấp, hạn chế tác động tiêu cực của trợ cấp đến thương mại; do đó, các phiên tham vấn diễn ra càng nhanh càng tốt. Thời hạn được quy định để giải quyết tranh chấp về trợ cấp bị cấm rút lại chỉ còn 30 ngày kể từ ngày có yêu cầu tham vấn, bằng một nửa thời hạn được quy định trong DSU. Nếu trong vòng 30 ngày nói trên, hai bên tranh chấp không đạt được thỏa thuận nào, thì bên nguyên đơn có thể yêu cầu DSB thành lập Ban hội thẩm. Trong vòng 90 ngày kể từ ngày Ban Hội thẩm chính thức được bổ nhiệm, cần phải ban hành báo cáo của Ban Hội thẩm. Nếu tồn tại trợ cấp bị cấm, Ban Hội thẩm khuyến nghị trong báo cáo về việc thành viên phải loại bỏ trợ cấp ngay lập tức và phải đưa ra khoảng thời gian cụ thể cho việc tiến hành loại bỏ. Nếu không có kháng cáo của các bên liên quan trong vòng 30 ngày kể từ ngày Ban Hội thẩm đưa ra báo cáo, DSB sẽ thông qua báo cáo. Như vậy, thời hạn DSB ra quyết định công nhận báo cáo cuối cùng của Ban hội thẩm được rút ngắn lại một nửa. Nếu có kháng

cáo, Cơ quan Phúc thẩm thông thường phải ban hành quyết định của mình trong vòng 30 ngày, đến tối đa là 60 ngày kể từ ngày có yêu cầu kháng cáo. Thời hạn DSB công nhận báo cáo phúc thẩm cũng rút xuống 20 ngày, thay vì 30 ngày như các tranh chấp khác.

Thứ hai, đối với tranh chấp có thể bị đối kháng gây tác động tiêu cực tới thị trường trong nước của thành viên nước nhập khẩu, trong yêu cầu tham vấn gửi cho thành viên áp dụng trợ cấp, thành viên yêu cầu tham vấn phải nêu rõ bằng chứng về sự tổn tại cũng như bản chất của các loại hình trợ cấp và thiệt hại gây ra cho ngành sản xuất trong nước, hay sự triệt tiêu, suy giảm hoặc gây thiệt hại nghiêm trọng cho quyền lợi của mình¹⁰. Tương tự với trường hợp nêu trên, trong trường hợp này, các phiên tham vấn cũng diễn ra càng nhanh càng tốt. Nếu trong vòng 60 ngày mà 2 bên tranh chấp không đạt được thỏa thuận nào thì bên nguyên đơn có thể yêu cầu DSB thành lập Ban hội thẩm; trong vòng 15 ngày sau đó phải chỉ định thành phần Ban Hội thẩm và phạm vi xem xét của Ban Hội thẩm. Thời hạn Ban Hội thẩm phải đưa ra báo cáo cuối cùng kể từ ngày Ban Hội thẩm được thành lập trong mọi trường hợp là 120 ngày, không được kéo dài đến 9 tháng như thủ tục giải quyết các tranh chấp khác. Nếu không có kháng cáo của các bên liên quan trong vòng 30 ngày DSB thông qua báo cáo hội thẩm. Sau khi báo cáo của Ban Hội thẩm được thông qua, báo cáo này chỉ ra rằng trợ cấp tạo ra những tác động bất lợi, thành viên có thực hiện việc trợ cấp phải tiến hành các bước để loại bỏ những tác động bất lợi đó hoặc loại bỏ trợ cấp. Nếu có kháng cáo, Cơ quan Phúc thẩm thông thường phải ban hành quyết định của mình trong vòng 60 đến tối đa là 90 ngày kể từ ngày có yêu cầu kháng cáo. Thời hạn DSB công nhận báo cáo phúc thẩm cũng rút xuống 20 ngày.

Trong trường hợp thành viên áp dụng trợ cấp không thực hiện phán quyết của DSB trong thời hạn đã được đề ra đối với trợ cấp bị cấm hoặc trong 6 tháng với trợ cấp có thể bị đối kháng gây tác động tiêu cực tới thị trường trong nước của thành viên nước nhập khẩu, DSB cho phép thành viên có khiếu nại hay có thiệt hại được áp dụng biện pháp đối kháng trợ cấp.

Có thể thấy rằng, việc giải quyết tranh chấp về trợ cấp trong khuôn khổ được tiến hành thân

trọng, qua 2 bước bởi các cơ quan trung lập (Ban Hội thẩm, Cơ quan Phúc thẩm) nên sẽ đảm bảo giải quyết một cách chính xác các tranh chấp. Bên cạnh đó, cơ chế này được tiến hành theo một quy trình chặt chẽ với các thời hạn, ngắn, xác định; điều này cho phép các tranh chấp được giải quyết nhanh chóng, kịp thời, đảm bảo ý nghĩa của các biện pháp giải quyết đưa ra đối với các bên. Tuy nhiên, việc giải quyết tranh chấp về trợ cấp trong khuôn khổ WTO cũng có nhược điểm như phương thức đồng thuận phủ quyết đồng nghĩa với việc hầu như các báo cáo (của Ban hội thẩm hoặc của Cơ quan Phúc thẩm) đều được thông qua tại DSB

dẫn đến tình trạng các báo cáo khuyến nghị được thông qua dễ dàng hơn nhiều nhưng khả năng thực thi thì lại giảm sút; cơ chế giải quyết tranh chấp trong WTO có xu hướng thiên về các yếu tố kỹ thuật, pháp lý đòi hỏi các bên tham gia phải có một đội ngũ chuyên gia kinh tế, pháp lý giàu kinh nghiệm... Vậy lựa chọn giải quyết tranh chấp về trợ cấp trong khuôn khổ WTO hay giải quyết tranh chấp theo luật quốc gia đòi hỏi quốc gia thành viên phải cân nhắc tình huống cụ thể và nắm vững pháp luật của WTO về giải quyết tranh chấp nói chung và những đặc thù trong giải quyết tranh chấp về trợ cấp nói riêng ■

TÀI LIỆU TRÍCH DẪN:

¹Hiệp định này là một phần của Phụ lục 1a (Thỏa thuận thương mại đa phương về hàng hóa) của GATT 1994, đối tượng điều chỉnh là trợ cấp đối với các mặt hàng phi nông nghiệp và là đối tượng nghiên cứu trong phạm vi đề tài này.

²Hiệp định AoA cũng là một phần của Phụ lục 1a nhưng đối tượng điều chỉnh chỉ là trợ cấp trong vấn đề nông nghiệp (đối tượng điều chỉnh cụ thể, cá biệt do một số tính chất nhạy cảm của vấn đề này và sẽ không được nghiên cứu kỹ trong đề tài này).

³DSU là cơ sở pháp lý để giải quyết những tranh chấp thương mại nói chung của WTO, thuộc Phụ Lục 2 của GATT 1994. Chính vì thế nếu các vấn đề tranh chấp liên quan đến trợ cấp trong thương mại giữa các thành viên thì đều dẫn chiếu đến Thỏa thuận này.

⁴Thuật ngữ subsidy dispute được nhắc đến trong tài liệu WT/DS108/RW2 ngày 30/9/2005, xem tại https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/108rw2-3_e.pdf

⁵Thuật ngữ countervailing dispute được nhắc đến trong tài liệu Report of the Panel adopted by the Committee on Subsidies and Countervailing Measures on 28 April 1994 (SCM/153), xem tại https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/91salcvd.pdf

⁶DSB không trực tiếp thực hiện việc xem xét giải quyết tranh chấp mà chỉ thực hiện các hoạt động như thành lập Ban Hội thẩm, thông qua các báo cáo của Ban Hội thẩm và của Cơ quan Phúc thẩm, giám sát việc thi hành các quyết định, khuyến nghị giải quyết tranh chấp, cho phép đình chỉ thực hiện các nghĩa vụ và nhượng bộ (trả đũa). Các quyết định của DSB được thông qua theo nguyên tắc đồng thuận phủ quyết.

⁷Điều 17 DSU

⁸Điều 19 DSU

⁹Điều 4 SCM

¹⁰Điều 7 SCM

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam - VCCI (2007), Hệ thống ngắn gọn về WTO và các cam kết gia nhập của Việt Nam: Trợ cấp và thuế chống trợ cấp, Hà Nội.
2. Trường Đại học Luật Hà Nội (2012), Giáo trình Luật Thương mại Quốc tế, NXB Công an Nhân dân, Hà Nội.

3. UNCTAD (2003), *Dispute Settlement - Module 3.7. WTO Subsidies and Countervailing Measures*, xem tại https://unctad.org/en/Docs/ednmisc232add15_en.pdf
4. WTO, *Understanding on rules and procedures governing the settlement of disputes*, (annex 2 of the WTO Agreement), xem tại https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dsu_e.htm
5. WTO, *Agreement on Subsidies and countervailing measures*, xem tại https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm.pdf

Ngày nhận bài: 9/10/2019

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 19/10/2019

Ngày chấp nhận đăng bài: 29/10/2019

Thông tin tác giả:

ĐẶNG THỊ MINH NGỌC

Trường Đại học Ngoại thương

DISPUTE SETTLEMENT OF SUBSIDIES WITHIN THE WTO FRAMEWORK

● **DANG THI MINH NGOC**

Foreign Trade University

ABSTRACT:

Under the provisions of the World Trade Organization (WTO), when a member country (temporarily referred to as A) believes that another member state (B) applies the subsidy, it can advance its own investigate and apply countervailing measures or initiate multilateral subsidy proceedings at the Dispute Settlement Body (DSB). In order to choose the right way to resolve disputes and limit risks within the WTO framework, it is necessary to understand the law of WTO on dispute resolution in general and the characteristics of subsidy dispute resolution in particular. Accordingly, the article analyzes the identification of disputes on subsidies within the WTO framework through its basic legal characteristics and mechanisms for resolving this type of dispute.

Keywords: Subsidies, disputes, dispute resolution, WTO.