

# ÁP DỤNG CÁC TIÊU CHUẨN KIỂM DỊCH ĐỘNG - THỰC VẬT THEO WTO VÀ KIẾN NGHỊ CHO VIỆT NAM

Lê Minh Nhật\*

Lê Thị Thanh Bình\*\*

\*ThS. Giảng viên Đại học Luật TP.HCM

\*\*ThS. Giảng viên Đại học Tài chính - Kế toán

## Thông tin bài viết:

*Từ khóa:* SPS, kiểm dịch động vật, kiểm dịch thực vật, WTO.

*Lịch sử bài viết:*

Nhận bài : 18/12/2020

Biên tập : 08/01/2021

Duyệt bài : 12/01/2021

## Article Information:

*Keywords:* SPS, animal quarantine, phytosanitary, WTO

*Article History:*

Received : 18 Dec. 2020

Edited : 08 Jan. 2021

Approved : 12 Jan. 2021

## Tóm tắt:

Việt Nam ngày càng hội nhập sâu, rộng vào thị trường quốc tế trong đó có thị trường nhập khẩu động - thực vật. Điều này tạo ra nhiều thuận lợi nhưng cũng không ít khó khăn cho Việt Nam; đặc biệt Việt Nam phải đối mặt với lượng động - thực vật nhập khẩu không đảm bảo chất lượng, có nguy cơ lây lan dịch, bệnh. Trong phạm vi bài viết này, các tác giả trình bày, phân tích các quy định của Tổ chức Thương mại thế giới (WTO) và thực tiễn áp dụng cũng như tranh chấp xoay quanh việc các quốc gia đặt ra các tiêu chuẩn kiểm soát động - thực vật nhập khẩu, và kiến nghị các biện pháp nhằm giúp Việt Nam xây dựng và áp dụng các tiêu chuẩn quốc gia cao hơn nhưng phù hợp với quy định của WTO.

## Abstract:

Vietnam is been in deep and wide integration into the international market, including the import market for flora and fauna. This has been providing with several advantages but also giving many difficulties for Vietnam, especially while Vietnam has to face with the quantity of underqualified imported flora and fauna which are at risk of spreading epidemics and diseases. Under this article, the authors provide discussions and analysis of the rules of the World Trade Organization (WTO) and its application practices as well as disputes over countries setting standards to control imported flora and fauna. Since then, the authors also propose measures for Vietnam to develop and apply national standards that are higher than international standards and appropriate with the WTO rules.

## 1. Đặt vấn đề

Hiện nay, nhu cầu nhập khẩu thực phẩm vào thị trường Việt Nam có xu hướng ngày càng tăng. Tuy nhiên, thực trạng này cũng kéo theo nguy cơ từ động - thực vật được nhập khẩu. Đứng trước vấn đề này, chính phủ các nước đã và đang phải rà soát, thậm chí ban hành các quy định hạn chế thương mại như cấm nhập khẩu thực phẩm từ một

số quốc gia nhất định, đặt điều kiện, tiêu chuẩn cao để hạn chế hàng hóa nước ngoài thâm nhập vào thị trường nội địa... Vậy các biện pháp này có phù hợp với quy định của WTO không hay khi nào thì quốc gia thành viên WTO có thể áp dụng các biện pháp hạn chế nhập khẩu động - thực vật.

Trong khuôn khổ của WTO tồn tại Hiệp định về việc áp dụng các biện pháp kiểm

dịch động thực vật (Hiệp định SPS)<sup>1</sup> nhằm đảm bảo an toàn thực phẩm với người tiêu dùng, ngăn chặn sự lây lan dịch, bệnh ở động - thực vật, đồng thời Hiệp định SPS cũng hướng đến hạn chế khả năng lạm dụng các biện pháp kiểm dịch động thực vật của quốc gia thành viên nhằm mục đích bảo hộ thương mại. Với vai trò là một thành viên, Việt Nam cam kết tuân thủ các yêu cầu của Hiệp định SPS khi gia nhập WTO mà không yêu cầu bất kỳ thời gian chuyển tiếp nào<sup>2</sup>. Hiệp định SPS cho phép mỗi thành viên được quyền tự chủ ban hành các quy định về an toàn thực phẩm đối với thực phẩm nhập khẩu nhưng Việt Nam có thể phải đối mặt với khả năng phản đối của quốc gia thành viên khác đối với các biện pháp kiểm soát động - thực vật nhập khẩu trên cơ sở không tuân thủ các quy định của WTO. Do đó, việc nghiên cứu tiêu chuẩn, khuyến nghị quốc tế và xây dựng, áp dụng các tiêu chuẩn kiểm dịch động - thực vật phù hợp với quy định của WTO (đặc biệt là Hiệp định SPS) là rất quan trọng.

Điều 3.2 Hiệp định SPS: “*Các biện pháp vệ sinh động - thực vật tuân thủ các tiêu chuẩn, hướng dẫn và khuyến nghị quốc tế sẽ được cho là cần thiết để bảo vệ cuộc sống hoặc sức khỏe con người, động vật, thực vật và được coi là phù hợp với các điều khoản liên quan của Hiệp định này và của GATT 1994*”. Theo quy định của điều luật này, chỉ cần quốc gia thành viên “tuân thủ” theo tiêu chuẩn quốc tế thì được xem như đã phù hợp với quy định của WTO, đáp ứng

tiêu chuẩn về tính cần thiết để bảo vệ sức khỏe con người và động, thực vật.

Các tiêu chuẩn quốc tế cần được tuân thủ theo Hiệp định SPS được quy định tại Điều 3, phụ lục A của Hiệp định SPS. Các tiêu chuẩn, hướng dẫn và khuyến nghị quốc tế được chia thành các lĩnh vực sau: Trong lĩnh vực an toàn thực phẩm, tiêu chuẩn quốc tế được quy định là các tiêu chuẩn, khuyến nghị và hướng dẫn do Ủy ban An toàn thực phẩm (CODEX) xây dựng trong lĩnh vực phụ gia thực phẩm, thuốc thú y, dư lượng thuốc trừ sâu, tạp chất, phương pháp phân tích và lấy mẫu, các mã số và hướng dẫn về thực hành vệ sinh.

Trong lĩnh vực sức khỏe động vật, tiêu chuẩn quốc tế là các tiêu chuẩn, hướng dẫn và khuyến nghị do Văn phòng Kiểm dịch động vật quốc tế (OIE) xây dựng nên. Trong lĩnh vực thực vật, tiêu chuẩn quốc tế được quy định là các tiêu chuẩn, hướng dẫn và khuyến nghị được xây dựng bởi Ban Thư ký Công ước Bảo vệ thực vật quốc tế hợp tác cùng các tổ chức khu vực hoạt động trong khuôn khổ Công ước Bảo vệ thực vật quốc tế (IPPC). Như vậy, có thể thấy, các tiêu chuẩn quốc tế chính là các tiêu chuẩn do các tổ chức quốc tế CODEX, OIE và IPPC ban hành.

Hiện nay, việc áp dụng các tiêu chuẩn quốc tế để xây dựng và ban hành tiêu chuẩn quốc gia về kiểm dịch động, thực vật còn gây tranh cãi đối với trường hợp quốc gia thành viên WTO áp dụng tiêu chuẩn quốc gia cao hơn tiêu chuẩn quốc tế nêu trên.

<sup>1</sup> Xem toàn văn tại: [http://www.spsvietnam.gov.vn/Data/Sites/1/media/hiep-dinh-sps/hiep-dinh-sps\\_vie.pdf](http://www.spsvietnam.gov.vn/Data/Sites/1/media/hiep-dinh-sps/hiep-dinh-sps_vie.pdf), truy cập ngày 02/3/2020.

<sup>2</sup> WTO document, WT/ACC/VNM/48, 27/10/2006, đoạn 327. Việt Nam đã chính thức trở thành thành viên 150 của WTO vào ngày 11/01/2007, [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/countries\\_e/vietnam\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/vietnam_e.htm), truy cập ngày 26/7/2020.

### 2. Áp dụng tiêu chuẩn, khuyến nghị cao hơn tiêu chuẩn, khuyến nghị quốc tế

Điều 3.1 Hiệp định SPS quy định về trường hợp “dựa trên” tiêu chuẩn quốc tế - mức độ bảo vệ tương đương với tiêu chuẩn quốc tế. Tương tự, Điều 3.2 Hiệp định SPS quy định về trường hợp “tuân thủ” - sử dụng chính các tiêu chuẩn quốc tế làm tiêu chuẩn quốc gia và Điều 3.3 quy định trường hợp áp dụng tiêu chuẩn cao hơn tiêu chuẩn quốc tế. Tuy nhiên, việc xây dựng và áp dụng tiêu chuẩn quốc gia về kiểm dịch động, thực vật “dựa trên”, “tuân thủ” tiêu chuẩn quốc tế lại không được giải thích rõ ràng ngay trong Hiệp định SPS. Điều này dẫn đến, khi các quốc gia thành viên WTO áp dụng tiêu chuẩn quốc gia về kiểm dịch động, thực vật cao hơn tiêu chuẩn quốc tế thì tranh chấp xảy ra.

Trong Vụ EC- Hormones, nguyên đơn là Canada kiện bị đơn là EC vì việc ra chỉ thị số 81/602/EEC cấm sử dụng các sản phẩm từ động vật có chứa các loại Hormones như: Trenbolone, Zeranol, Melengestron Acetate (MGA), Oestradiol-17, Progesterol, Testosterone. Tại Canada, các loại hormones này đều được sử dụng trong chăn nuôi, trừ MGA. Do đó, lệnh cấm của EC ảnh hưởng nghiêm trọng tới việc xuất khẩu thịt lợn sang nước này.

Đối với các loại Hormones trong vụ tranh chấp này, CODEX cho rằng đối với 3 loại Hormones tự nhiên là Oestradiol-17, Progesterol, Testosterone, việc thiết lập tiêu chuẩn ADI (Acceptable daily intake) và MRL (Maximum Residue Limit) là không cần thiết vì việc sử dụng những chất này

như là chất tăng trưởng và tạo ra dư lượng không gây hại cho sức khỏe của con người<sup>3</sup>. Đối với hai loại Hormones hỗn hợp là zeranol và trenbolone, theo báo cáo JECFA 1998 (CODEX dựa trên báo cáo này), hai loại Hormones này có thể có tác dụng gây hại cho cơ thể con người nên CODEX đã thiết lập tiêu chuẩn cho chúng<sup>4</sup>. Riêng đối với MGA, CODEX chưa có quy định về tiêu chuẩn đối với Hormones này. Tuy nhiên, EC quy định tiêu chuẩn đối với tất cả 5 loại Hormones Codex đã có quy định ở trên là không, nghĩa là không cho phép sự có mặt của dư lượng này trong tất cả các sản phẩm từ thịt (No residue level). Như vậy, liệu quy định của EC có được xem xét là phù hợp với Điều 3.1 Hiệp định SPS.

Trong Vụ việc trên, giải thích về Điều 3.1 Hiệp định SPS, Ban Hội thẩm (Panel) cho rằng một biện pháp được xem là “dựa trên” một tiêu chuẩn quốc tế nghĩa là phải có cùng mức độ bảo vệ với tiêu chuẩn quốc tế (in conformity with international standards), không nhất thiết phải giống hệt tiêu chuẩn quốc tế. Đối với 5 loại Hormones được đề cập, mức độ bảo vệ chính là dư lượng thuốc được cho phép dung nạp vào cơ thể con người và có mặt trong một thực phẩm cụ thể (ADI) và mức dư lượng thuốc còn tồn đọng lại trong sản phẩm thịt sau khi đã giết mổ (MRL)<sup>5</sup>. Ban Hội thẩm giải thích rằng, tuy Điều 3.1 Hiệp định SPS không định nghĩa rõ ràng từ “dựa trên” nhưng có thể hiểu mức độ bảo vệ của Điều 3.1 giống với mức độ quy định tại Điều 3.2 (“tuân thủ”- giống hệt tiêu chuẩn quốc tế). Do đó, nếu tiêu chuẩn của một quốc gia thành viên phản ánh mức

<sup>3</sup> WT/DS 48/ Panel/R, Đoạn 2.21

<sup>4</sup> WT/DS 48/ Panel/R, Đoạn 2.25

<sup>5</sup> WT/DS 48/ R/CAN, Đoạn 8.75

độ bảo vệ khác với tiêu chuẩn quốc tế, không thể xem xét quốc gia ấy “dựa trên” tiêu chuẩn quốc tế theo Điều 3.1<sup>6</sup>. Như vậy, có thể thấy Ban Hội thẩm khẳng định “dựa trên” nghĩa là đạt được cùng mức độ bảo vệ với tiêu chuẩn quốc tế<sup>7</sup>. Ban Hội thẩm sau đó kết luận EC đã không “dựa trên” tiêu chuẩn quốc tế theo Điều 3.1 vì đã áp dụng một mức độ bảo vệ khác so với tiêu chuẩn của CODEX.

Cơ quan phúc thẩm (Appellate Body - AB) trong vụ kiện này giải thích rằng, một tiêu chuẩn “dựa trên” khi nó được thiết lập, xây dựng trên nền tảng của một tiêu chuẩn khác và Cơ quan phúc thẩm không đồng ý với sự giải thích của Ban Hội thẩm rằng, Điều 3.1 và Điều 3.2 Hiệp định SPS được giải thích như nhau, nghĩa là phải có cùng mức độ bảo vệ như tiêu chuẩn quốc tế. Cơ quan phúc thẩm cho rằng, nếu giải thích như cách của Ban Hội thẩm, Hiệp định SPS sẽ xem việc tuân theo tất cả tiêu chuẩn, hướng dẫn và khuyến nghị quốc tế là ràng buộc đối với các thành viên, điều này không phải mục đích của quy định về hài hòa hóa (cơ quan phúc thẩm trích mục đích nêu tại Điều 3.1: “Để hài hòa các biện pháp vệ sinh động - thực vật trên cơ sở chung nhất có thể được”, và lời mở đầu của hiệp định “Mong muốn tiếp tục sử dụng các biện pháp vệ sinh động - thực vật hài hòa giữa các thành viên trên cơ sở các tiêu chuẩn, hướng dẫn và khuyến nghị quốc tế do các tổ chức quốc tế có liên quan xây dựng”<sup>8</sup>). Cơ quan phúc thẩm chỉ ra rằng, những tiêu chuẩn do CODEX, OIE,

IPPC đưa ra mang tính tham khảo, Điều 3.1 hướng đến tạo mặt bằng chung cho các tiêu chuẩn vệ sinh, kiểm dịch do các thành viên ban hành, nhưng không bắt buộc áp dụng tiêu chuẩn có mức bảo vệ giống hệt tiêu chuẩn quốc tế mà chỉ cần có mức độ bảo vệ tương đương, và trong vụ kiện này, cần phải đưa ra sự so sánh giữa tiêu chuẩn quốc tế và quy định của EC về 5 Hormones trong vụ tranh chấp. Cơ quan Phúc thẩm kết luận rằng, để áp dụng Điều 3.1, một thành viên có thể thiết lập tiêu chuẩn dựa trên một số yếu tố của tiêu chuẩn quốc tế mà không nhất thiết phải áp dụng tiêu chuẩn có mức bảo vệ bằng tiêu chuẩn quốc tế<sup>9</sup> như kết luận của Ban Hội thẩm.

Như vậy, có thể thấy rằng, Điều 3.1 Hiệp định SPS không bắt buộc các thành viên áp dụng tiêu chuẩn quốc tế (giống hoàn toàn) mà có thể sử dụng tiêu chuẩn của quốc gia mình hoặc tiêu chuẩn khác có mức độ bảo vệ tương đương với tiêu chuẩn quốc tế. Quy định này của Hiệp định SPS là một quy định khá mở, hướng tới mục tiêu hài hòa hóa các tiêu chuẩn vệ sinh động thực vật nhưng không tạo áp lực quá lớn cho các thành viên khi áp dụng vì mỗi quốc gia có một điều kiện, hoàn cảnh khác nhau và có thể áp dụng những tiêu chuẩn khác trước khi tham gia vào WTO. Do đó, với mục tiêu hài hòa mà không tuyệt đối áp dụng các tiêu chuẩn vệ sinh động thực vật, WTO đã cho ra đời quy định về việc thành viên có thể “dựa trên” các tiêu chuẩn quốc tế để ban hành tiêu chuẩn cho quốc gia mình.

<sup>6</sup> WT/DS 48/ R/CAN, Đoạn 8.75

<sup>7</sup> WT/DS 48/ R/CAN, Đoạn 8.73

<sup>8</sup> WT/DS 26/ AB/R, Đoạn 165. Xem toàn văn phán quyết tại: [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S006.aspx?DataSource=Cat&query=@Symbol=WT/DS26/AB/R&Language=English&Context=ScriptedSearches&languageUIChanged=true](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?DataSource=Cat&query=@Symbol=WT/DS26/AB/R&Language=English&Context=ScriptedSearches&languageUIChanged=true), truy cập ngày 18/8/2020.

<sup>9</sup> WT/DS 26/ AB/R, Đoạn 171.

Tuy nhiên, việc ban hành các tiêu chuẩn động - thực vật cao hơn cũng gây ra một số khó khăn cho thành viên khác của WTO trong việc đáp ứng các tiêu chuẩn nội bộ quá cao của quốc gia này. Đồng thời, tạo ra rào cản thương mại làm cho mục đích hài hòa hóa theo Điều 3 của Hiệp định SPS không đạt được. WTO vẫn cho phép quốc gia thành viên được ban hành tiêu chuẩn cao hơn vì xét cho cùng, mỗi quốc gia sẽ có quyền tự chủ riêng biệt, hệ thống quản lý hành chính của mỗi quốc gia là khác nhau nên cần có quá trình kiểm tra riêng... Ví dụ, tại Mỹ, hệ thống quản lý thức ăn và thuốc có chu trình riêng và yêu cầu về dữ liệu riêng mà không sử dụng chu trình đánh giá khoa học của CODEX. Điều này không phải là do chu trình của CODEX không đủ uy tín, mà do sự không tương hợp giữa dữ liệu được sử dụng bởi Mỹ và CODEX<sup>10</sup>.

Điều 3.3 Hiệp định SPS đã được ban hành như một cách thức giải quyết sự mâu thuẫn nói trên. Theo đó, Điều 3.3 quy định: *“Các Thành viên có thể áp dụng hay duy trì các biện pháp vệ sinh động - thực vật cao hơn các biện pháp dựa trên các tiêu chuẩn, hướng dẫn và khuyến nghị quốc tế có liên quan, nếu có chứng minh khoa học, hoặc do mức bảo vệ động - thực vật mà một Thành viên coi là phù hợp theo các quy định liên quan của các khoản từ 1 đến 8 của Điều 5. Mặc dù vậy, tất cả các biện pháp dẫn đến mức bảo hộ bảo vệ động - thực vật khác với các biện pháp dựa trên các tiêu chuẩn, hướng dẫn hay khuyến nghị quốc tế đều không trái với bất kỳ điều khoản nào khác của Hiệp định này”*. Theo quy định này,

một quốc gia thành viên của WTO hoàn toàn có cơ sở pháp lý để ban hành và áp dụng các tiêu chuẩn quốc gia về động thực vật cao hơn tiêu chuẩn quốc tế. Tuy nhiên, quy định này cũng cho thấy, để áp dụng tiêu chuẩn cao hơn thì quốc gia thành viên phải tuân thủ nghiêm ngặt các điều kiện: (i) có chứng minh khoa học hoặc (ii) do mức bảo vệ động - thực vật mà một Thành viên coi là phù hợp theo các quy định liên quan của các khoản từ 1 đến 8 của Điều 5 - đánh giá rủi ro và xác định mức độ bảo vệ động thực vật phù hợp của Hiệp định SPS. Câu hỏi đặt ra là: Làm thế nào để biết một biện pháp SPS cao hơn tiêu chuẩn quốc tế nhưng dựa trên các bằng chứng khoa học? Vấn đề này được xem xét qua hai phép thử: (1) *phân tích rủi ro* là dùng phương pháp khoa học để xác định sự tồn tại rủi ro hoặc khả năng xảy ra rủi ro của hàng hóa đối với con người, động thực vật; (2) *kiểm soát rủi ro* là lựa chọn chính sách bảo vệ con người, động thực vật khỏi rủi ro và biện pháp SPS tương ứng trên cơ sở kết quả phân tích rủi ro và hoàn cảnh xã hội cụ thể, ví dụ thói quen hay khả năng tự bảo vệ của người tiêu dùng.

Trên thực tế, nếu một biện pháp SPS được hậu thuẫn bởi một lý thuyết khoa học đáng tin cậy thì xem như thỏa mãn yêu cầu này. Ngoài ra, nếu biện pháp đó được áp dụng để bảo vệ sức khỏe, cuộc sống của con người, động thực vật khỏi các nguy cơ/mối nguy hiểm càng cao thì càng có nhiều khả năng được thừa nhận là “có đủ bằng chứng khoa học” (dù trên thực tế, giả thiết khoa học liên quan chưa hẳn đã thật chắc chắn)<sup>11</sup>. Trong trường hợp xảy ra tranh chấp, để

<sup>10</sup> Humberto Zúñiga Schroder, “Equivalence and Mutual Recognition of Standards in WTO Law”, Kluwer Law International, 2011, p.35.

<sup>11</sup> VCCI, *Các biện pháp kiểm dịch động thực vật SPS – Các hiệp định và nguyên tắc của WTO*, [http://trungtam-wto.vn/upload/files/wto/4-cac-hiep-dinh-co-ban/1-7\\_vesinhvakiemdich.pdf](http://trungtam-wto.vn/upload/files/wto/4-cac-hiep-dinh-co-ban/1-7_vesinhvakiemdich.pdf), truy cập ngày 08/8/2020.

chứng minh là tiêu chuẩn cao của quốc gia thành viên có cơ sở khoa học và được chấp nhận sẽ phải dựa vào sự xem xét, quyết định của cơ quan giải quyết tranh chấp. Khi đó, các bên liên quan ngoài việc cung cấp bằng chứng khoa học đầy đủ thì còn phải chứng minh được bằng chứng khoa học ấy được đưa ra dựa trên đánh giá rủi ro.

Đánh giá rủi ro là một bước quan trọng để một quốc gia thành viên của WTO có thể đưa ra tiêu chuẩn kiểm dịch vệ sinh động - thực vật của mình, nhất là trong trường hợp đặt ra tiêu chuẩn cao hơn tiêu chuẩn quốc tế. Tuy nhiên, trên thực tế, việc đánh giá rủi ro để được xem là phù hợp với Điều 5.1 và Điều 3.3 của Hiệp định SPS không hề dễ dàng. Trong vụ tranh chấp Cộng đồng châu Âu - Các biện pháp liên quan đến thịt và sản phẩm từ thịt (hormones)<sup>12</sup>, về mối quan hệ giữa biện pháp SPS và việc đánh giá rủi ro, Ban Hội thẩm đã đánh giá hai yếu tố: (i) các kết luận khoa học được dùng làm cơ sở cho biện pháp SPS và (ii) các kết luận khoa học rút ra từ quá trình đánh giá rủi ro, sau đó xem xét xem (i) có tương đồng với (ii) hay không. Từ đó, Ban Hội thẩm kết luận rằng (i) và (ii) không tương đồng cho nên biện pháp của EU đã không dựa trên cơ sở đánh giá khoa học. AB thống nhất với Ban Hội thẩm nhưng AB nhấn mạnh rằng đánh giá rủi ro có thể đưa ra cả ý kiến của đa số cũng như những ý kiến trái chiều của các chuyên gia. AB ghi nhận trong đa số trường hợp, chính phủ của Thành viên sẽ dựa vào ý kiến của đa số để đưa ra biện pháp cho mình. Nhưng cũng có khi, một Thành viên ngay tình đưa ra biện pháp của mình dựa trên ý kiến trái chiều của thiểu số các nhà khoa học có uy tín. Trường hợp này không

thể kết luận là không có quan hệ hợp lý giữa biện pháp SPS và việc đánh giá rủi ro, đặc biệt là rủi ro liên quan đến tính mạng. Khi tiến hành xác định mối quan hệ trên, AB đồng tình với Ban Hội thẩm rằng, đa số những nghiên cứu khoa học mà EU đề cập liên quan đến 05 loại hormone đều dẫn đến kết luận là việc sử dụng hormone không nguy hiểm nếu các hormone được sử dụng phù hợp với quy cách thú y. Ở đây, Ban Hội thẩm đã loại bỏ các nguy hiểm do việc lạm dụng hormone vì không tuân thủ quy cách thú y ra khỏi phạm vi xem xét vì cho rằng, đánh giá rủi ro liên quan đến việc sử dụng hormone khác với quản lý rủi ro liên quan đến việc kiểm soát sao cho hormone không bị lạm dụng và việc sử dụng đúng với quy cách thú y. AB thống nhất với Ban Hội thẩm rằng, EU đã chỉ ra, tình hình hiện tại đòi hỏi việc quản lý hormone phù hợp với quy cách nhưng không đánh giá những tác hại của việc không tuân theo các quy tắc này. Vì vậy, AB tuyên bố EU đã không tiến hành đánh giá rủi ro phù hợp với Điều 5.1, 5.2 và đã không cung cấp được kết quả đánh giá rủi ro nào để làm cơ sở một cách hợp lý cho các chỉ thị của mình. Vì thế, biện pháp của EU không phù hợp với Điều 5.1 cũng như Điều 5.3 của Hiệp định SPS.

Ngoài ra, khi tiến hành xác định rủi ro theo Điều 5.1 Hiệp định SPS, cần xác định được mối quan hệ nhân quả giữa rủi ro và thiệt hại. Trong vụ Cộng đồng châu Âu - Hormone, Ban Hội thẩm đã cho rằng, EU đã không thể xác định được rủi ro liên quan đến ung thư từ tồn dư hormone trong thịt bò mà chỉ xác định được thịt bò chứa hormone có thể gây ra ung thư. Ban Hội thẩm yêu cầu cần phân tích được hậu quả của tồn dư

<sup>12</sup> Trần Thị Thùy Dương, Trần Thị Thu Thảo, *Tìm hiểu Luật WTO qua một số vụ kiện về Các biện pháp kiểm dịch động - thực vật*, Nxb. Hồng Đức, tr. 5-9.

hormone trong thịt bò, nhưng AB lại cho rằng, đánh giá rủi ro theo Hiệp định SPS không nhất thiết phải chứng minh hậu quả thực tế của một chất mà chỉ cần chứng minh được khả năng gây ra hậu quả của chất đó. Theo đó, EU chỉ cần chứng minh được khả năng tồn dư hormone trong thịt bò gây ra ung thư, không cần xác định chính tồn dư đó gây ra ung thư vì một chất tồn dư chưa chắc tách ra đã gây nguy hiểm cho sức khỏe nhưng kết hợp nhiều chất khác trong thịt bò có thể gây ra ung thư nguy hiểm<sup>13</sup>. Như vậy, hậu quả đến từ rủi ro, chỉ cần đánh giá được khả năng gây ra hậu quả đó của rủi ro là có thể đáp ứng được yêu cầu của Hiệp định SPS.

Về mặt chứng minh, theo nguyên tắc chung giải quyết tranh chấp của WTO, bên đi kiện sẽ phải đưa ra bằng chứng ban đầu về việc vi phạm, sau đó bên bị kiện phải đưa ra bằng chứng để bác bỏ luận điểm của bên đi kiện. Vậy trong tranh chấp liên quan đến biện pháp kiểm dịch động - thực vật cao hơn tiêu chuẩn, khuyến nghị quốc tế, ai phải chịu trách nhiệm dẫn chứng? Liệu nguyên tắc chung có được áp dụng? Xét trong trường hợp của vụ kiện Cộng đồng châu Âu - Hormone nêu trên, bên bị kiện (Hoa Kỳ, Canada) phải đưa ra chứng cứ chứng minh biện pháp SPS của EU không có cơ sở khoa học hay EU có nghĩa vụ chứng minh mình có chứng cứ khoa học để áp dụng biện pháp SPS? Nhìn chung, việc tìm ra các chứng cứ khoa học về vấn đề này vô cùng phức tạp và khó khăn, tốn kém nhiều chi phí và thời gian. Vì thế, việc xác định phương pháp phân bổ gánh nặng dẫn chứng vô cùng quan

trọng. Trong vụ kiện này, Ban Hội thẩm cho rằng, Hiệp định SPS quy định gánh nặng dẫn chứng thuộc về bên áp dụng biện pháp SPS; AB lại xác định rằng, gánh nặng dẫn chứng phải được chia sẻ như sau: trước hết, bên đi kiện cần đưa ra chứng cứ và luận điểm pháp lý đủ để chứng minh rằng EU vi phạm các Điều 3.1, Điều 3.3, Điều 5.1 và Điều 5.5; sau đó, bên bị kiện mới đưa ra dẫn chứng để bác bỏ các cáo buộc của bên đi kiện<sup>14</sup>. Cách giải thích luật của AB rõ ràng là có lợi hơn cho bên bị kiện.

### 3. Thực trạng áp dụng tiêu chuẩn động - thực vật tại Việt Nam

Hiện nay, hệ thống pháp luật Việt Nam có khá nhiều luật cùng quy định về vấn đề nhập khẩu thực phẩm như Luật An toàn thực phẩm, Luật Hải quan, Luật Chất lượng hàng hóa - sản phẩm, Nghị định số 15/2018/NĐ-CP ngày 02/02/2018 của Chính phủ thay thế Nghị định số 38/2012/NĐ-CP ngày 24/4/2012 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật An toàn thực phẩm... Bên cạnh đó, Luật về Tiêu chuẩn và quy chuẩn kỹ thuật quy định về hệ thống các tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật của Việt Nam nói chung và ngành thực phẩm nói riêng. Hệ thống tiêu chuẩn Việt Nam gồm tiêu chuẩn quốc gia (TCVN) và tiêu chuẩn cơ sở (TCCS) là những quy định về đặc tính kỹ thuật và yêu cầu quản lý nhằm phân loại và đánh giá sản phẩm, hàng hóa, dịch vụ, quá trình, môi trường... Hệ thống Quy chuẩn kỹ thuật gồm Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia (QCVN) và Quy chuẩn kỹ thuật địa phương (QCĐP) là những quy định về giới hạn của đặc tính kỹ thuật và yêu cầu về mặt

<sup>13</sup> WT/DS320/AB/R, đoạn 562. Xem toàn văn phán quyết tại: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/WT/DS/320ABR.pdf&Open=True>, truy cập ngày 08/8/2020.

<sup>14</sup> WT/DS26/AB/R, đoạn 109. Xem toàn văn phán quyết tại: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/26ABR-00.pdf&Open=True>, truy cập ngày 09/8/2020.

quản lý mà sản phẩm, hàng hóa, dịch vụ, quá trình, môi trường và các đối tượng khác trong hoạt động kinh tế - xã hội phải tuân thủ để bảo đảm an toàn, vệ sinh, sức khỏe con người; bảo vệ động vật, thực vật, môi trường...<sup>15</sup> Hệ thống quy chuẩn kỹ thuật do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành và mang tính bắt buộc. Hệ thống QCVN do các bộ quản lý chuyên ngành gồm Bộ Y tế, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn và Bộ Công thương xây dựng theo Luật An toàn thực phẩm. Hiện nay, thực phẩm nhập khẩu vào Việt Nam cũng phải đáp ứng được các yêu cầu được hệ thống các tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật quy định. Vì vậy, để đánh giá mức độ hài hòa hóa của các tiêu chuẩn nhập khẩu thực phẩm tại Việt Nam so với luật WTO thì chúng ta cần xem xét mức độ hài hòa của hệ thống tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật của Việt Nam so với quy định của các tổ chức quốc tế.

Báo cáo của Ban công tác về việc Việt Nam gia nhập WTO ghi nhận cam kết của Việt Nam rằng các tiêu chuẩn SPS hiện nay của Việt Nam được “dựa trên” các tiêu chuẩn CODEX, IPPC và OIE nhưng nhìn chung có mức bảo hộ thấp hơn để thích ứng với các điều kiện sản xuất ở nước ta<sup>16</sup>. Tuy nhiên, mục tiêu của Việt Nam là sử dụng chính các tiêu chuẩn quốc tế<sup>17</sup>. Nói cách khác, tiêu chuẩn vệ sinh động thực vật hiện nay của Việt Nam còn thấp nên để nâng cao

tiêu chuẩn này hơn nữa, Việt Nam hướng đến áp dụng quy định tại Điều 3.2 Hiệp định SPS, nghĩa là sử dụng chính các tiêu chuẩn quốc tế để làm tiêu chuẩn vệ sinh động thực vật của mình.

Trong lĩnh vực nông sản và thực phẩm, hiện nay có khoảng 1700 TCVN và trong đó có khoảng 68 % được xây dựng dựa trên cơ sở chấp nhận tiêu chuẩn quốc tế (dựa trên tiêu chuẩn quốc tế). Về hệ thống QCVN, theo thống kê của tổng cục đo lường chất lượng, số lượng QCVN tính đến năm 2015 được ban hành nhằm đảm bảo an toàn thực phẩm là 89, trong đó Bộ Y tế ban hành 52 QCVN và Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn ban hành 37 QCVN. Bộ Công thương tuy chưa ban hành QCVN nhưng đã ban hành một số thông tư để quản lý an toàn thực phẩm như Thông tư số 28/2013/TT- BCT ngày 06/11/2013 quy định về kiểm tra nhà nước về an toàn thực phẩm<sup>18</sup>. Xét về việc tuân thủ Điều 3 Hiệp định SPS về hài hòa hóa các tiêu chuẩn vệ sinh - kiểm dịch, Việt Nam được cho là quốc gia không có nguy cơ vi phạm quy định này của Hiệp định SPS. Trong Nghị định thư gia nhập WTO, Việt Nam đồng ý áp dụng các biện pháp vệ sinh kiểm dịch mà không thông qua một giai đoạn chuyển tiếp nào vì các tiêu chuẩn quốc gia của Việt Nam đều thấp hơn hoặc bằng tiêu chuẩn quốc tế vào thời điểm gia nhập<sup>19</sup>. Báo cáo của ban công

<sup>15</sup> Điều 3, Điều 26, Điều 10 Luật Tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật.

<sup>16</sup> Báo cáo của Ban công tác về việc Việt Nam gia nhập WTO, đoạn 324. Xem toàn văn tại: <https://trungtam-wto.vn/upload/files/wto/7-/25-van-kien/01.%20Bao%20cao%20cua%20Ban%20Cong%20tac.pdf>, truy cập ngày 09/8/2020.

<sup>17</sup> USAID, *The Government of Vietnam's implementation of the WTO agreement on the application of Sanitary and Phytosanitary measure*, US, p.12, 2007.

<sup>18</sup> Hội thảo “Người tiêu dùng, tiêu chuẩn & an toàn thực phẩm tại Việt Nam”, Kiên Giang ngày 29-30/8/2016.

<sup>19</sup> USAID, *The Government of Vietnam's implementation of the WTO agreement on the application of Sanitary and Phytosanitary measure*, US, 2007, page 18.

tác về việc Việt Nam gia nhập WTO (WT/ACC/VNM/48) tại đoạn 328 ghi nhận các tiêu chuẩn SPS của Việt Nam được dựa trên các tiêu chuẩn của Codex, IPPC và OIE nhưng có thể có mức độ bảo hộ thấp hơn do điều kiện sản xuất tại Việt Nam. Như vậy, khi mới gia nhập WTO, Việt Nam đang sử dụng biện pháp “dựa trên” các tiêu chuẩn quốc tế, và mục tiêu của Việt Nam là sử dụng chính các tiêu chuẩn quốc tế (Điều 3.2), nghĩa là nâng cao tiêu chuẩn quốc gia để đảm bảo an toàn về mặt sức khỏe con người và động vật. Theo Quyết định số 147/2008/QĐ-TTg ngày 17/11/2008 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt kế hoạch hành động quốc gia đẩy nhanh thực hiện cam kết đối với hiệp định về vệ sinh an toàn thực phẩm và kiểm dịch động thực vật đáp ứng nghĩa vụ thành viên WTO, phần giải pháp đảm bảo thực hiện các nghĩa vụ của WTO đã khẳng định cần Xây dựng và hài hòa các tiêu chuẩn vệ sinh an toàn thực phẩm và kiểm dịch động thực vật của Việt Nam với tiêu chuẩn của CODEX, OIE và IPPC.

Tuy nhiên, cho đến nay, mục tiêu này của Việt Nam vẫn chưa được hoàn thành. Một số tiêu chuẩn về vệ sinh - kiểm dịch của Việt Nam vẫn thấp hơn so với các tiêu chuẩn của các tổ chức quốc tế. Theo ước tính, chỉ có khoảng 70% tiêu chuẩn của Việt Nam là hài hòa so với tiêu chuẩn Codex<sup>20</sup>. Ví dụ, vấn đề mức dư lượng thuốc trừ sâu trong nông nghiệp (MRL) luôn là một trong những vấn

đề được quan tâm hàng đầu khi một quốc gia nhập khẩu bất cứ một thực phẩm nào vì điều này ảnh hưởng lớn đến sức khỏe của người dân khi tiêu thụ thực phẩm nhập khẩu. Việt Nam, với mục tiêu nâng tiêu chuẩn quốc gia bằng tiêu chuẩn quốc tế trong WTO, đã cho ra đời TCVN 6711:2010 về giới hạn dư lượng tối đa thuốc thú y trong thực phẩm cho thịt gia súc; tiêu chuẩn này hoàn toàn tương đương với tiêu chuẩn CODEX CAC/MRL 2-2009. Tuy nhiên, vào tháng 7/2017 CODEX đã cập nhật lại bộ tiêu chuẩn này (CAC/MRL 2-2017) bằng cách nâng cao một số tiêu chuẩn đã có sẵn và thêm vào các quy định mới. Do đó, Việt Nam hiện vẫn đang áp dụng tiêu chuẩn khác (thấp hơn) so với CODEX vì chưa cập nhật theo CAC/MRL 2-2017<sup>21</sup>.

#### 4. Một số kiến nghị

Để có thể giải quyết tình trạng thực phẩm thiếu an toàn nghiêm trọng, đảm bảo quyền lợi cho người tiêu dùng trong nước và lợi ích cho các doanh nghiệp bằng cách thống nhất bộ tiêu chuẩn đối với thực phẩm nhập khẩu, xuất khẩu và nội địa, Việt Nam cần nâng tiêu chuẩn của mình cao hơn so với các tiêu chuẩn quốc tế. Để thực hiện việc này, các tác giả cho rằng, Việt Nam cần thực hiện giải pháp sau:

*Thứ nhất*, khi thực hiện việc đánh giá rủi ro, để quá trình này được hiệu quả, cần phải đầu tư hệ thống phòng thí nghiệm đầy đủ và chất lượng, có thể mang lại những kết

<sup>20</sup> Tại hội nghị lần thứ 45 của Ủy ban Tiêu chuẩn thực phẩm quốc tế (gọi tắt là Ủy ban Codex) được tổ chức tại Hà Nội do Việt Nam và Hoa Kỳ đăng cai chủ trì, Thứ trưởng Bộ Y tế Nguyễn Thanh Long đã nhấn mạnh “Những năm qua, Việt Nam đang thực hiện một cách có trách nhiệm trong việc hài hòa hóa các tiêu chuẩn, quy chuẩn về thực phẩm, với khoảng 70% các tiêu chuẩn thực phẩm của Việt Nam phù hợp với các tiêu chuẩn của Codex”. Nguồn: Anninhthudo.vn, 70% tiêu chuẩn thực phẩm của Việt Nam phù hợp tiêu chuẩn Codex, <https://anninhthudo.vn/chinh-tri-xa-hoi/70-tieu-chuan-thuc-pham-cua-viet-nam-phu-hop-tieu-chuan-codex/523963.antd>, truy cập ngày 03/10/2020.

<sup>21</sup> Nguồn: CAC/MRL 2-2017 và TCVN 6711: 2010.

quả nghiên cứu có tính chính xác cao. Theo ý kiến của FAO/WHO thì các phòng thí nghiệm là yếu tố quan trọng trong việc kiểm soát thực phẩm, việc xây dựng chúng đòi hỏi vốn đầu tư cao và cũng rất tốn kém để có thể duy trì hoạt động. Do đó, cần có sự quy hoạch một cách thận trọng, số lượng và nơi đặt các phòng thí nghiệm cũng phải được xác định theo mục tiêu và khối lượng công việc thí nghiệm, cần bố trí đầy đủ các phòng để có thể thực hiện thí nghiệm đối với hầu hết các loại thực phẩm. Đồng thời, không nhất thiết các phòng thí nghiệm phải nằm dưới sự kiểm soát của một cơ quan trung ương, mà có thể phân cho chính quyền các địa phương, các tỉnh để kiểm soát. Phòng thí nghiệm cũng cần có các thành phần phù hợp để có thể thực hiện tốt những phân tích vật lý, hóa học, sinh học... việc làm các thí nghiệm cũng không nên được làm đơn giản bằng tay mà cần có máy móc tinh vi để có thể cho ra kết quả chính xác nhất<sup>22</sup>.

*Thứ hai*, một điều đáng lưu ý khác là, tất cả những phương pháp trong phòng thí nghiệm là đáng tin cậy và quan trọng nhưng không phải luôn luôn thực hiện đánh giá rủi ro trong phòng thí nghiệm, cần thiết phải tính đến những yếu tố bên ngoài, hoàn cảnh thực tế, điều kiện xã hội của đất nước mà xác định rủi ro vì những phân tích trong phòng thí nghiệm đôi khi lại không khớp với điều kiện bên ngoài. Do đó, khi tiến hành đánh giá rủi ro, ngoài tham khảo những thí nghiệm cần thiết về rủi ro đó đối với con người, chúng ta phải đặt chúng vào hoàn cảnh thực tế như thời tiết, khí hậu, thể trạng người Việt, điều kiện xã hội của quốc gia... để rút ra được kết luận cuối cùng

mang tính thuyết phục cao. Để có thể thực hiện được điều này, cần có một lực lượng các nhà khoa học trình độ cao, vừa có thể sử dụng máy móc và cơ sở vật chất ở phòng thí nghiệm để tiến hành phân tích khoa học, đưa ra giải thích cho những số liệu khoa học vừa có thể đưa những thí nghiệm đó ra thực tế để đối chứng với điều kiện, hoàn cảnh của quốc gia và cho ra kết luận chính xác nhất, đồng thời cũng chính những người này sẽ giúp quốc gia đưa những kết luận khoa học đó ra ứng dụng thành các phương pháp SPS của mình, đào tạo, huấn luyện cho từng địa phương thực hiện áp dụng tiêu chuẩn mới.

*Thứ ba*, Việt Nam vẫn còn là một quốc gia đang phát triển, chưa có nhiều kinh nghiệm nên cần có sự hợp tác, học hỏi kinh nghiệm từ những quốc gia khác. Đối với các vụ kiện trong khuôn khổ WTO, Việt Nam có thể tham gia với tư cách của bên thứ ba để xem xét cách thức xét xử của Ban Hội thẩm và cơ quan phúc thẩm, từ đó rút ra kinh nghiệm để tránh trường hợp vi phạm luật WTO một khi nâng biện pháp bảo vệ của mình cao hơn tiêu chuẩn quốc tế. Bên cạnh đó, việc ký kết những hiệp định song phương hay đa phương để nhận được sự trợ giúp về mặt kỹ thuật và khoa học từ các quốc gia ký kết hoặc các tổ chức quốc tế cũng là điều cần thiết, từ kiến thức và kỹ năng được truyền đạt từ chuyên gia đến từ các quốc gia này, Việt Nam vừa có thể nâng cao trình độ của đội ngũ làm khoa học của mình, giúp cho việc đánh giá rủi ro được hiệu quả hơn, vừa có thể tăng cường hợp tác quốc tế.

*Thứ tư*, việc đánh giá rủi ro sẽ là nền

<sup>22</sup> FAO, *FAO's strategy for a food chain approach to food safety and quality: A framework Document for the Development of future strategic Direction*, 2003. Xem toàn văn tại: <http://www.fao.org/3/a-y8350e.pdf>, truy cập ngày 12/10/2020.

tảng cần thiết để qua đó, Nhà nước ban hành những phương pháp bảo vệ người tiêu dùng và tiêu chuẩn kiểm soát an toàn thực phẩm hoặc kiểm dịch, do đó nó là một nhu cầu cấp thiết và đòi hỏi một quốc gia nên có trong thời gian nhanh chóng. Tuy nhiên, không phải quốc gia nào khi tiến hành cũng có đủ nguồn lực khoa học hay những kỹ năng, nguồn dữ liệu trong thời gian ngắn, Việt Nam cũng vậy, việc đánh giá rủi ro phải là một tiến trình lâu dài trong khi nhu cầu sử dụng sản phẩm có chất lượng của người tiêu dùng là cấp thiết. Do đó, nước ta có thể sử dụng dữ liệu quốc tế hoặc dữ liệu từ quốc gia khác khi chưa thực sự tự thực hiện được. Các tổ chức quốc tế như Codex, IPPC, OIE khi đưa ra tiêu chuẩn của mình cũng đã có một nền tảng đánh giá rủi ro chắc chắn để dựa vào, và dữ liệu của họ cũng hoàn toàn đáng tin cậy vì được thực hiện và thu thập bởi những chuyên gia, được chọn lọc kỹ càng. Những số liệu thu thập từ việc đánh giá rủi ro của tổ chức quốc tế có thể được chấp nhận như giá trị khoa học theo Hiệp định SPS<sup>23</sup>, Điều 5.1 của hiệp định này đã quy định rõ ràng việc đánh giá rủi ro của thành viên “*có tính đến kỹ thuật đánh giá rủi ro do các tổ chức quốc tế liên quan xây dựng nên*”. Ngoài ra, những quốc gia có nền tảng khoa học đồ sộ như Mỹ, EU, Nhật... có phương pháp bảo vệ cao hơn so với tiêu chuẩn quốc tế nhưng vẫn không vi phạm luật WTO là do thực hiện đánh giá rủi ro một cách chuyên nghiệp và có kỹ thuật cao, thuyết phục. Với tình hình của những nước đang phát triển như Việt Nam, chúng ta hoàn toàn có thể thực hiện đánh giá rủi

ro dựa trên số liệu mượn từ những tổ chức, quốc gia này. Những số liệu do quốc gia đưa ra cũng có thể được kiểm tra lại bởi cơ quan xét xử nhưng đối với những quốc gia có trình độ khoa học cao thì số liệu khoa học cũng mang tính chính xác cao. Ngoài ra, dựa trên những rủi ro có thể nhìn thấy qua những vấn đề thực tế như tình trạng thực phẩm nhiễm bẩn, khả năng gây bệnh của những loại thực phẩm này, Việt Nam nên đưa ra mức độ bảo vệ mong muốn trước khi tiến hành đánh giá rủi ro vì mỗi quốc gia có quyền xác định mức độ bảo vệ như thế nào là phù hợp trong phạm vi, lãnh thổ của mình, miễn là có tiến hành đánh giá rủi ro để mức độ đó “dựa trên”.

*Thứ năm*, khi ban hành biện pháp bảo vệ, một yếu tố quan trọng khác cần lưu ý là tránh tình huống gây ra sự phân biệt đối xử hoặc hạn chế trả hình đối với thương mại quốc tế. Để làm được điều này, khi ban hành mức độ bảo vệ khác nhau đối với các chất có tính chất tương đương thì cần có sự giải thích phù hợp với thực tế sử dụng của chất đó, tác hại của các chất khi đưa vào tình huống sử dụng khác nhau, cùng là một chất nhưng hoàn cảnh sử dụng khác lại có thể áp dụng mức bảo vệ khác. Một trong những cách giải thích dễ thuyết phục trong một tình huống là lý do bảo vệ sức khỏe của con người. Bên cạnh đó, khi ban hành biện pháp bảo vệ, Việt Nam phải đảm bảo nó được áp dụng đồng đều cho cả sản phẩm nhập khẩu, xuất khẩu và nội địa để tránh vi phạm nguyên tắc không phân biệt đối xử ■

<sup>23</sup> Food and agriculture organization, world health organization of the United nations, *Assuring food safety and quality: Guidelines for strengthening national food control systems*, Joint FAO/WHO Publication, p.11.