

GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP THEO CƠ CHẾ GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP CỦA WTO ĐỐI VỚI NHỮNG NƯỚC ĐANG PHÁT TRIỂN

● PHẠM THỊ VÂN THÀNH

TÓM TẮT:

Bài nghiên cứu đề cập đến những bất cập mà các nước thành viên Tổ chức Thương mại thế giới (WTO) đang phát triển thường gặp phải trong việc giải quyết các tranh chấp (GQTC) theo cơ chế GQTC của WTO, như: (i) hạn chế về nguồn pháp luật điều chỉnh, (ii) hạn chế về khả năng tài chính, (iii) vấn đề thực thi các phán quyết và khuyến nghị của Cơ quan GQTC (DSB), (iv) vấn đề trả đũa và bị trả đũa lại, và (v) hiệu quả của các điều khoản về đối xử ưu đãi đặc biệt cho các nước đang phát triển trong DSU và trong các hiệp định WTO có liên quan. Từ đó, bài viết cũng đưa ra một số đề xuất về hướng giải quyết những khó khăn thách thức đó, nhằm đạt được kết quả khả quan hơn cho các nước đang phát triển trong việc tham gia vào hệ thống GQTC của WTO.

Từ khóa: giải quyết tranh chấp, WTO, cơ chế giải quyết tranh chấp.

1. Đặt vấn đề

Cơ chế GQTC của WTO hiện nay được xem như cơ chế giải quyết tranh chấp hiệu quả nhất trong hệ thống luật pháp quốc tế¹. Cơ chế này không chỉ đóng vai trò như một cơ quan tư pháp mà còn như là một cơ chế phòng ngừa tranh chấp, giúp làm cân bằng giữa các quyền và nghĩa vụ của các thành viên WTO. Cơ chế này thực hiện 3 chức năng chính: (i) đảm bảo hệ thống thương mại đa phương hoạt động một cách an toàn và dễ dự đoán bằng cách củng cố và tăng cường tính bắt buộc phải thi hành các quy định của pháp luật (rule of law)²; đảm bảo các quyền và nghĩa vụ của các thành viên WTO³; và làm rõ quyền và nghĩa vụ này thông qua

việc giải thích Hiệp định WTO phù hợp với các quy tắc có tính tập quán về giải thích công pháp quốc tế⁴. Với các chức năng này, các bên tranh chấp bắt buộc phải tuân thủ các cam kết của họ theo các hiệp định liên quan⁵. Các khuyến nghị và phán quyết của Cơ quan GQTC mang tính bắt buộc thực thi đối với các bên trong vụ tranh chấp.

Mục tiêu của WTO trong việc thiết lập cơ chế này là "để đạt được một giải pháp tích cực cho các tranh chấp giữa các quốc gia thành viên"⁶. Thông qua cơ chế này, các thành viên WTO có thể đảm bảo các quyền của họ theo các hiệp định WTO được thực thi. Điều này tạo điều kiện cho mỗi thành viên có thể khởi kiện chống lại bất kỳ thành viên

nào khác vi phạm các chính sách thương mại nhằm bắt buộc các thành viên đó phải tuân thủ những nghĩa vụ của mình theo các cam kết trong các hiệp định WTO. Theo cơ chế này, các thủ tục giải quyết tranh chấp sẽ bắt đầu bằng một cuộc tham vấn song phương và nếu tham vấn không thành công, các thành viên khiếu nại có thể yêu cầu DSB thành lập Ban Hội thẩm. Nếu các thành viên WTO có quan tâm đến tranh chấp, họ có thể tham gia như các bên thứ ba. Tính đến tháng 9/2022, đã có tổng cộng 614 tranh chấp được đưa ra giải quyết theo cơ chế GQTC - DSU của WTO, trong đó có hơn 350 phán quyết đã được ban hành⁷.

2. Sự tham gia của các nước đang phát triển vào hệ thống giải quyết tranh chấp WTO

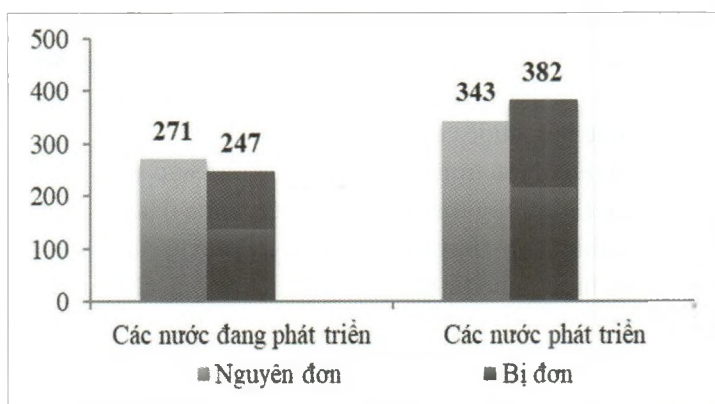
Hiện nay, WTO đã có 164 thành viên, trong đó tỷ lệ của các thành viên đang phát triển lớn hơn tỷ lệ các thành viên phát triển, chiếm khoảng hai phần ba tổng số thành viên WTO. Tuy nhiên, sự tham gia của các thành viên đang phát triển vào hệ thống GQTC của WTO vẫn còn thấp hơn nhiều so các nước phát triển. Chỉ có một số nước như Trung Quốc, Ấn Độ, Indonesia, Brazil, Argentina, Thái Lan tích cực trong việc tham gia các cơ chế GQTC của WTO. Việt Nam cũng tham gia vào hệ thống GQTC này với tư cách là nguyên đơn trong 5 vụ, và tham gia với tư cách là bên thứ ba trong 37 vụ⁸.

Tranh chấp từ các nước đang phát triển chiếm khoảng 44% tổng số các vụ tranh chấp được khởi xướng mỗi năm theo cơ chế GQTC của WTO. Tính đến tháng 9/2022, tỷ lệ các nước đang phát triển tham gia vào cơ chế GQTC của WTO là 271/614 vụ. Họ tham gia vào hệ thống không chỉ với tư cách nguyên đơn hoặc bị đơn mà còn với tư cách bên thứ ba. Trong số các nước đang phát triển, Trung Quốc, Ấn Độ, Argentina, Brazil và Thái Lan là những thành viên đang phát triển tham gia tích cực nhất. Trong đó Trung Quốc là quốc gia dẫn đầu trong việc tham gia vào

hệ thống GQTC này. Trong những năm gần đây, Trung Quốc đã đi theo “chủ nghĩa pháp luật hiếu chiến”(aggressive legalism), bằng cách sử dụng việc GQTC đa phương vừa như một “lá chắn” (shield) để kháng kiện vừa như một “thanh gươm” (sword) để khởi kiện nhằm bảo vệ và phát triển các lợi ích thương mại của mình⁹. Cụ thể, Trung Quốc đã tham gia với tư cách là nguyên đơn trong 22 vụ, với tư cách là bị đơn trong 49 vụ, và với tư cách là bên thứ ba trong 192 vụ việc GQTC theo cơ chế GQTC của WTO¹⁰.

Hình 1: So sánh sự tham gia vào hệ thống GQTC của WTO giữa các nước đang phát triển và các nước đang phát triển từ năm 1995 đến tháng 9/2022

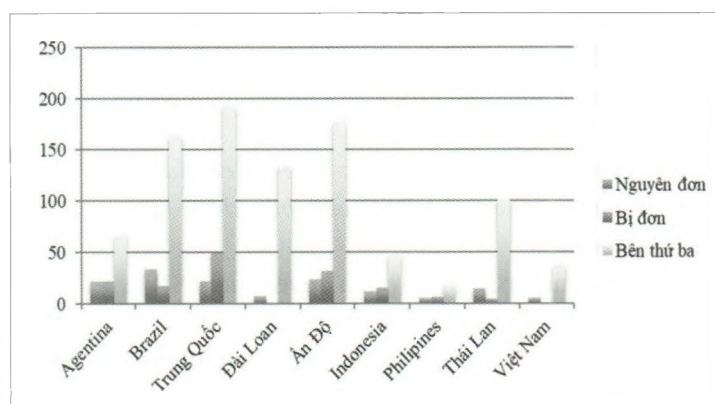
Đơn vị tính: Vụ



Nguồn: WTO¹¹

Hình 2: Sự tham gia của một số các nước đang phát triển tiêu biểu trong hệ thống GQTC của WTO từ năm 1995 đến tháng 9/2022

Đơn vị tính: Vụ



Nguồn: WTO¹²

3. Khó khăn và thách thức mà nước đang phát triển thường phải đối mặt trong quá trình giải quyết tranh theo cơ chế giải quyết tranh chấp của WTO

Số liệu trên cho thấy các nước đang phát triển gần đây đã chủ động hơn trong việc tham gia vào hệ thống GQTC của WTO. Tuy nhiên, có ý kiến chuyên gia cho rằng, các nước đang phát triển đã lãng phí thời gian và tiền bạc khi sử dụng cơ chế GQTC của WTO để chống lại các nước có ngành công nghiệp phát triển¹³. Trên thực tế, để tham gia vào hệ thống GQTC này, các nước đang phát triển gặp phải một số thách thức sau:

3.1. Thiếu các chuyên gia chuyên ngành về luật WTO và thủ tục giải quyết tranh chấp của DSU

Các thành viên đang phát triển được cho là bị hạn chế về nguồn thông tin, nguồn lực pháp luật và công tác tổ chức hành pháp¹⁴. Trong việc GQTC theo cơ chế GQTC của WTO, năng lực về mặt pháp luật của các bên được coi là một yếu tố quan trọng mang tính tiên đoán trong việc xác định bên nào sẽ giành thắng lợi trong tranh chấp. Nhiều nước đang phát triển thiếu các chuyên gia pháp lý và/hoặc các luật sư am hiểu lĩnh vực pháp luật WTO, không chỉ thiếu trong các cơ quan thuộc chính phủ, mà còn trong các đoàn luật sư, hay công ty luật tư nhân.

3.2. Hạn chế về mặt tài chính

Chi phí để theo đuổi một vụ GQTC tại WTO rất cao, từ hàng trăm ngàn đến hàng triệu đô la và điều đó trở thành vấn đề lớn đối với các nước đang phát triển hơn là đối với các nước phát triển. Trong khi đó, xác suất thành công cho các nước đang phát triển lại có thể thấp hơn so với các nước phát triển do sự chênh lệch về các nguồn lực, đặc biệt trong các tranh chấp mà một bên là nước đang phát triển và một bên là nước phát triển với nhiều nguồn lực cao hơn.

3.3. Quan ngại về việc thực hiện các khuyến nghị và phán quyết của DSB của bên thua kiện trong tranh chấp

Tuy các khuyến nghị và phán quyết của DSB là ràng buộc, bên thua kiện bắt buộc phải thực thi, nhưng việc thực thi này được thực hiện như thế nào là một vấn đề mà bên thắng kiện trong tranh chấp rất quan tâm. Các phán quyết và khuyến nghị của

DSB không tự bản thân nó thực hiện, vì vậy việc thực hiện phụ thuộc vào bên thua kiện có hành động thích hợp ra sao. Bản thân các biện pháp khắc phục theo luật WTO không có quy định đối với bất kỳ sự khắc phục thiệt hại nào do việc không tuân thủ của một thành viên gây ra đối với thành viên khác. Vì vậy, các nước đang phát triển thường phải đối mặt với khó khăn trong việc bắt buộc bên thua kiện thực hiện những phán quyết, đặc biệt là khi họ là những quốc gia phát triển. Vì các nước có nền kinh tế lớn hơn thường có thói quen dựa theo các quy tắc có lợi cho mình theo kiểu cá lớn nuốt cá bé hơn là tuân theo lẽ phải và sự công bằng. Đối với họ, biện pháp khắc phục tối ưu sẽ là một biện pháp đủ tốt để có thể chống lại các đối thủ nhưng không gây bất lợi cho mình.

3.4. Quan ngại về hiệu quả của trả đũa và bị trả đũa lại từ các thành viên phát triển mạnh như Hoa Kỳ và Liên minh châu Âu

Trả đũa được coi là một phản ứng của bên thắng kiện đối với bên thua trong tranh chấp khi bên thua kiện không tuân thủ phán quyết và khuyến nghị của DSB. Về mặt lý thuyết, trả đũa là một biện pháp khắc phục để đảm bảo sự tuân thủ đúng với các khuyến nghị và phán quyết của DSB. Tuy nhiên, thực tế, trả đũa không phải là một biện pháp khắc phục hiệu quả đối với các thành viên đang phát triển. Biện pháp trả đũa có tác dụng cho các đối tác thương mại lớn của nước đang phát triển chứ không phải là cho bản thân các nước đang phát triển. Mục tiêu cơ bản của biện pháp trả đũa là làm cho bên vi phạm tuân thủ các phán quyết của DSB, trong khi đó các nước đang phát triển có quyền lực kinh tế kém hơn, sẽ lo ngại về hiệu quả của nó, đặc biệt là khi họ đấu tranh với các thành viên phát triển, những nước có quyền lực kinh tế mạnh hơn.

3.5. Vấn đề về hiệu quả của các điều khoản đặc biệt và ưu đãi dành cho các nước đang phát triển trong DSU và các hiệp định WTO có liên quan

Luật WTO quy định các điều khoản ưu đãi và đặc biệt dành cho các thành viên đang phát triển, trong đó có tính đến sự mất cân bằng kinh tế và nhu cầu phát triển của họ¹⁵. Theo đó, DSU có những qui định đối xử ưu đãi đặc biệt hướng đến các lợi ích

dành riêng cho các nước đang phát triển và mang lại cho họ một sân chơi pháp lý và kinh tế ngang bằng trong hệ thống luật WTO¹⁶. Theo DSU, sự đối xử đặc biệt và ưu đãi cho các nước đang phát triển được qui định từ bước tham vấn cho đến khâu xét xử và giai đoạn thực thi.

Tuy nhiên, dù có những quy tắc định hướng trong DSU về việc dành ưu đãi đặc biệt cho các nước đang phát triển nếu các nước này là một bên trong tranh chấp, việc tuân thủ phán quyết của WTO vẫn còn phụ thuộc vào các mối quan hệ "sức mạnh", chứ không phụ thuộc vào các biện pháp bồi thường cơ bản¹⁷. Có nghĩa là, các nước đang phát triển là nguyên đơn với sức mạnh kinh tế nhỏ và yếu hơn khó có thể trông đợi các nước phát triển là bị đơn tuân thủ và thi hành các phán quyết và khuyến nghị của Cơ quan xét xử. Có ý kiến cho thấy, không có cách nào để đảm bảo sự đối xử ưu đãi và đặc biệt trong các hiệp định của WTO là dành cho các nước thành viên đang phát triển trong thực tế¹⁸. Thực tế các nước đang phát triển rất quan ngại về hiệu quả của việc GQTC theo cơ chế GQTC của WTO cũng như tình trạng thiếu minh bạch đối với các biện pháp thực hiện các quy định ưu đãi đó.

4. Sự hỗ trợ của Trung tâm Tư vấn Luật WTO (ACWL) đối với các thành viên đang phát triển trong quá trình giải quyết tranh chấp tại WTO

ACWL là một tổ chức độc lập của WTO thành lập năm 2001 theo quy định của Hiệp định thành lập Trung tâm Tư vấn luật WTO. Mục đích của ACWL là cung cấp cho các nước đang phát triển và các nước kém phát triển năng lực pháp luật cần thiết để họ có thể tận dụng một cách đầy đủ những lợi ích do WTO mang lại.

Việt Nam đã là thành viên của ACWL từ tháng 9/2009¹⁹. Việt Nam cũng sử dụng dịch vụ này của ACWL trong vụ DS469 Việt Nam kháng kiện Indonesia liên quan đến biện pháp tự vệ của Indonesia đối với sản phẩm thép của Việt Nam, và đã đạt được những kết quả nhất định trong vụ việc này²⁰.

5. Kết luận

Bằng cách tham gia vào hệ thống GQTC theo cơ chế GQTC của WTO, một mặt, các thành viên

WTO có cơ hội để đạt được một giải pháp tích cực cho các tranh chấp cũng như để bảo vệ quyền và lợi ích của mình theo các hiệp định WTO. Mặt khác, có thể đảm bảo họ hành động phù hợp với nghĩa vụ của mình theo các hiệp định của WTO. Tuy nhiên, các thành viên đang phát triển phải đối mặt với khó khăn nhất định trong việc GQTC này. Mặc dù DSU có quy định ưu tiên và sự đối xử khác biệt cho các nước thành viên đang phát triển, nhưng đây vẫn là một cơ chế GQTC có phần thiên vị, trong đó, các thành viên đang phát triển có ít lợi thế hơn so với các thành viên phát triển. Nguồn lực pháp luật hạn chế, khó khăn về tài chính, lo ngại việc trả đũa, về sự thực thi các khuyến nghị và phán quyết của DSB là hạn chế lớn cho các thành viên đang phát triển tham gia có hiệu quả và đạt được thành công trong việc GQTC tại WTO.

Một số đề xuất cho các nước đang phát triển tham gia vào hệ thống GQTC của WTO một cách hiệu quả hơn như sau:

Thứ nhất, các nước đang phát triển cần nâng cao nguồn lực pháp luật, đây được coi là vấn đề quan trọng nhất đối với mỗi thành viên tham gia vào GQTC. Các cơ quan/phái đoàn đại diện của các thành viên đang phát triển tại WTO cần phát huy tối đa chức năng của mình. Họ cũng có thể đại diện cho Chính phủ mình tham gia vào GQTC. Ngoài ra, các Thành viên đang phát triển có thể sử dụng hỗ trợ kỹ thuật từ ACWL bằng cách gửi các chuyên gia pháp lý và luật sư của họ để ACWL đào tạo nghiệp vụ luật WTO. Các thành viên đang phát triển nên thành lập nhóm các luật sư của chính phủ chuyên về luật WTO. Các thành viên này cũng nên kêu gọi hỗ trợ kỹ thuật từ các tổ chức phát triển ở các nước phát triển để giúp họ thực hiện các quyền của họ trong khuôn khổ WTO. Hơn nữa, để giảm thiểu chi phí kiện tụng trong các việc GQTC tại WTO, các bên trong vụ kiện được khuyến khích sử dụng biện pháp tham vấn, trung gian và hòa giải trước khi tham gia tố tụng.

Thứ hai, tăng cường sự liên kết giữa các cơ quan chính phủ có thẩm quyền và khu vực tư nhân. Các ngành công nghiệp trong nước cần nhận thức việc GQTC tại WTO không chỉ là nhiệm vụ của chính phủ mà còn của các ngành

công nghiệp địa phương. Các thành viên đang phát triển có ít nguồn lực công hơn thành viên phát triển, do đó, điều này có thể hạn chế khả năng đối phó của họ trong các tranh chấp tại WTO. Đối với vấn đề tài chính, sự hợp tác của các ngành công nghiệp địa phương và chính phủ sẽ khiến cho các nước đang phát triển tham gia dễ dàng hơn vào hệ thống GQTC này. Có thể nói, sự hợp tác hiệu quả giữa các cơ quan chính phủ và các ngành công nghiệp địa phương song song với sự hỗ trợ từ các công ty luật và các tổ chức hỗ trợ pháp lý sẽ giúp thành viên đang phát triển tham gia có hiệu quả trong hệ thống GQTC.

Thứ ba, vấn đề về tính hiệu quả của các điều khoản đối xử đặc biệt và ưu đãi đối với các thành viên đang phát triển trong quá trình GQTC tại WTO cần được quan tâm hơn nữa để những điều khoản đó mang tính thực tiễn hơn. Các thành viên đang phát triển có thể nêu vấn đề này thông qua những phiên họp/đàm phán có liên quan trong khuôn khổ WTO nhằm nâng cao hiệu quả của những quy định về đối xử đặc biệt ưu đãi đối với những nước đang phát triển trong quá trình GQTC tại WTO.

Đối với Việt Nam, ngoài các khuyến nghị nêu trên, nhằm tránh các vụ tranh chấp phải đưa ra theo cơ chế GQTC của WTO có thể xảy ra trong tương lai do các vụ kiện liên quan đến các biện pháp phòng vệ thương mại và biện pháp miễn thuế của cơ quan điều tra nước ngoài, các doanh nghiệp Việt Nam cần nâng cao năng lực pháp lý, nghiên cứu, tìm hiểu các quy định về pháp luật phòng vệ thương mại và biện pháp miễn thuế của nước xuất khẩu, đa dạng hóa thị trường, đa dạng hóa và nâng cao chất lượng sản phẩm. Đồng thời, khi các vụ kiện được ra cơ quan GQTC của WTO, các Doanh nghiệp có liên quan đến các vụ kiện cần hợp tác chặt chẽ với cơ quan chức năng và luật sư tham gia vụ kiện để kịp thời cung cấp các thông tin, dữ liệu và các lập luận, luận cứ chính xác nhất.

Bên cạnh đó, Việt Nam cần thực thi nghiêm và chính xác các quy định pháp luật của Việt Nam về phòng vệ thương mại (được quy định tại Luật Quản lý ngoại thương 2017 và các quy định liên quan) để tránh việc bị các nước bị đơn trong các vụ kiện mà Việt Nam khởi xướng điều tra và tiến hành áp dụng các biện pháp phòng vệ thương mại đưa ra giải quyết theo cơ quan GQTC của WTO ■

TÀI LIỆU TRÍCH DẪN VÀ THAM KHẢO:

¹David Palmeter (2000). The WTO as a Legal System. *Fordham Internal Law Journal*, 24 (1&2), pp. 10.

²World Trade Organization (2004). *A Handbook on the WTO Dispute Settlement System: A WTO Secretariat Publication prepared for publication by the Legal Affairs Division and the Appellate Body*. USA: Cambridge University Press, pp. 2.

^{3,4}Điều 3.2 Dispute Settlement Understanding (DSU) - WTO.

⁵Guohua Yang, Bryan Mercurio, Yongjie Li (2005). *Dispute Settlement Understanding: A detailed Interpretation*. USA: Kluwer Law International, pp. 16.

⁶Điều 3.7 DSU

⁷Dispute settlement. [Online] Available at https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm

^{8,10,11,12}Disputes by member. [Online] Available at https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm

⁹Bryan Mercurio and Mitali Tyagi (2012). Chinas Evolving Role in WTO Dispute Settlement: Acceptance, Consolidation and Activation. *European Yearbook of International Economic Law book series*, 3, pp. 91.

¹³Robert E. Hudec (2002). The Adequacy of WTO Dispute Settlement Remedies: A Developing Country Perspective. In Bernard Hoekman, Aaditya Mattoo, and Philip English (ed): *Development, Trade and the WTO: A Handbook*. USA: World Bank, pp. 81.

¹⁴George Bermann and Petros C. Mavroidis (2007). *Developing Countries in the WTO System*. USA: Cambridge University Press, pp. 221.

¹⁵R. Rajesh Babu (2012). *Remedies under the WTO Legal System*. USA: Martinus Nihoff Publisher, pp. 343.

¹⁶R. Rajesh Babu (2012). *Remedies under the WTO Legal System*. USA: Martinus Nihoff Publisher, pp. 371.

¹⁷R. Rajesh Babu (2012). *Remedies under the WTO Legal System*. USA: Martinus Nihoff Publisher, pp. 345-346.

¹⁸R. Rajesh Babu (2012). *Remedies under the WTO Legal System*. USA: Martinus Nihoff Publisher, pp. 376.

¹⁹Members. [Online] Available at <https://www.acwl.ch/members-introduction/>

²⁰WTO Disputes (2001). [Online] Available at <https://www.acwl.ch/wto-disputes/>

Ngày nhận bài: 15/9/2022

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 29/9/2022

Ngày chấp nhận đăng bài: 16/10/2022

Thông tin tác giả:

LS. ThS. PHẠM THỊ VÂN THÀNH

Thương vụ Đại sứ quán Việt Nam tại Thụy Sĩ

SETTLING DISPUTES UNDER THE WTO'S DISPUTE SETTLEMENT MECHANISM FOR DEVELOPING MEMBER COUNTRIES

● **LLM. PHAM THI VAN THANH**

Trade Office Vietnam Embassy in Switzerland

ABSTRACT:

This study points out the inadequacies that developing member countries of the World Trade Organization (WTO) often face in resolving disputes under the WTO's dispute settlement mechanism, such as: (i) the limitations on regulatory resources, (ii) the financial constraints, (iii) the enforcement of the Dispute Settlement Body (DSB)'s rulings and recommendations, (iv) the retaliation and counter retaliation, and (v) the effectiveness of the special treatment provisions for developing countries in the DSU and in the WTO's related agreements. This study also makes some recommendations about how to solve above-mentioned challenges to help the WTO's developing member countries achieve better results when they participate into the WTO's financial management system.

Keywords: dispute settlement, WTO, dispute settlement mechanism.