

CƠ CHẾ GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP THƯƠNG MẠI QUỐC TẾ CỦA WTO VÀ THỰC TIỄN ÁP DỤNG TẠI VIỆT NAM SAU 26 NĂM PHÁT TRIỂN

Nguyễn Mai Linh*

**ThS. Giảng viên Khoa Pháp luật thương mại quốc tế, Trường Đại học Luật Hà Nội.*

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Giải quyết tranh chấp thương mại quốc tế; Tổ chức Thương mại thế giới (WTO); quy tắc và thủ tục điều chỉnh việc giải quyết tranh chấp (DSU).

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 24/12/2020

Biên tập : 08/01/2021

Duyệt bài : 11/01/2021

Article Information:

Keywords: Dispute settlement, WTO, DSU

Article History:

Received : 24 Dec. 2020

Edited : 08 Jan. 2021

Approved : 11 Jan. 2021

Tóm tắt:

Sau 26 năm hình thành và phát triển, cơ chế giải quyết tranh chấp thương mại quốc tế của Tổ chức Thương mại thế giới (World Trade Organization – WTO) đã đạt được nhiều thành công. Bên cạnh đó, thực tiễn giải quyết tranh chấp thương mại của WTO đã đặt ra nhiều thách thức đòi hỏi WTO cần sớm hoàn thiện cơ chế này.

Abstract:

After 26 years of establishment and development, the WTO's international trade dispute settlement mechanism has achieved many successes. In addition, the practice of WTO's dispute settlement mechanism has faced with several challenges that require WTO to improve this mechanism.

1. Tình hình sử dụng cơ chế giải quyết tranh chấp của WTO

Năm 2020, khi WTO tròn 25 năm ra đời và phát triển, Tổng giám đốc WTO khẳng định: “Trong một phần tư thế kỷ qua, WTO đã giúp thay đổi quan hệ kinh tế

quốc tế”. Thật vậy, WTO ra đời đã mang lại nhiều giá trị kinh tế cho tất cả các quốc gia thành viên¹ và tạo ra một sự ủng hộ về chủ nghĩa thương mại đa phương. Để có thể duy trì được các thỏa thuận thương mại và sự cân bằng hợp lý giữa quyền và nghĩa vụ

1. Kể từ năm 1995, giá trị đồng đô la của thương mại thế giới đã tăng gần gấp bốn lần, trong khi khối lượng thương mại thế giới thực sự đã tăng gấp 2,7 lần; thuế quan trung bình đã giảm gần một nửa, từ 10,5% đến 6,4%; Xem thêm, Alan Wolff, The WTO and the Future of the Global Trading System, speech at the Council on Foreign Relations, October 15, 2019, < speech at the Council on Foreign Relations, October 15, 2019>, truy cập ngày 19/12/2020.

của các thành viên, cơ chế giải quyết tranh chấp của WTO đóng một vai trò cốt lõi và thiết yếu đối với hiệu quả hoạt động của WTO. Trong các phương thức giải quyết tranh chấp thương mại quốc tế, WTO được xem là một cơ chế tích cực nhất với 595 vụ tranh chấp được đưa ra và hơn 350 phán quyết được ban hành². Việc các quốc gia thành viên tin tưởng và sử dụng rộng rãi cơ chế giải quyết tranh chấp của WTO đã phản ánh sự thành công của cơ chế này so với những cơ chế giải quyết tranh chấp quốc tế khác³.

- Xét ở góc độ quy trình giải quyết tranh chấp

Cơ chế giải quyết tranh chấp của WTO được quy định tại Thỏa thuận ghi nhận về các quy tắc và thủ tục điều chỉnh việc giải quyết tranh chấp (Understanding on rules and procedures governing the settlement of dispute – DSU). Theo đó, tranh chấp giữa các quốc gia thành viên WTO muốn giải quyết bởi Ban Hội thẩm (Panel) và Cơ quan Phúc thẩm (AB) thì các bên phải tiến hành thủ tục tham vấn⁴. Đến tháng 11/2020, trong tất cả 595 vụ tranh chấp tại WTO thì 100% các vụ tranh

chấp có yêu cầu tham vấn⁵; trong đó, có 51 thành viên WTO đã yêu cầu tham vấn ít nhất một tranh chấp và 60 thành viên đã trả lời tham vấn trong ít nhất một tranh chấp, 88 thành viên đã tham gia với tư cách là bên thứ ba trong quá trình tham vấn hoặc trong quá trình giải quyết tranh chấp của WTO⁶. Trong trường hợp các bên tranh chấp thực hiện không thành công bước tham vấn thì một bên có quyền yêu cầu thành lập Panel để tiếp tục các bước giải quyết tranh chấp tiếp theo⁷. Trong khuôn khổ các tranh chấp tại WTO, có 60% tranh chấp đã trải qua bước thành lập Panel, với 349 tranh chấp, trong đó có 261 tranh chấp đã được Cơ quan giải quyết tranh chấp (Dispute Settlement Body – DSB) thành lập Panel, 195 báo cáo của Panel đã được thông qua và trở thành phán quyết của DSB (chiếm 66% tranh chấp). Tiếp đó, khi các bên tranh chấp không đồng ý với báo cáo của Panel thì có thể kháng cáo để AB xem xét theo Điều 17 DSU. Theo đó, có 137 thông báo kháng cáo được gửi tới AB và 122 báo cáo của AB được thông qua và trở thành phán quyết cuối cùng của DSB⁸. Đây cũng là một trong những thành tựu

2. Số liệu các vụ tranh chấp được WTO, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm, truy cập ngày 19/12/2020.

3. Tòa án Hình sự quốc tế tồn tại khoảng 15 năm, chỉ giải quyết 27 vụ tranh chấp và đưa ra sáu phán quyết. Tòa án Quốc tế về Luật Biển giải quyết 25 vụ tranh chấp. Xem thêm: <https://www.icc-cpi.int/about>, truy cập ngày 19/12/2020.

4. Điều 4.2 DSU.

5. Theo Báo cáo số liệu của WTO, từ 1/1/1995 – 31/12/2018 có tổng 573 yêu cầu tham vấn đã được tiến hành, cộng với 11 yêu cầu tham vấn năm 2019 và 02 yêu cầu tham vấn năm 2020, Xem https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disputstats_e.htm; https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_current_status_e.htm, truy cập ngày 20/12/2020.

6. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disputstats_e.htm, truy cập ngày 20/12/2020.

7. Điều 6 DSU.

8. Chiếm 40% tổng tranh chấp có yêu cầu thành lập Ban hội thẩm. Theo Báo cáo số liệu của WTO từ 1/1/1995 - 30/4/2020, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disputstats_e.htm, truy cập ngày 20/12/2020.

của cơ chế giải quyết tranh chấp của WTO 1995 so với GATT 1947⁹. Ngoài cơ chế giải quyết tranh chấp tại WTO thông qua DSB, DSU cũng cho phép các bên có thể sử dụng các phương thức giải quyết tranh chấp khác như Trọng tài (Điều 25 DSU) và Hòa giải (Điều 5 DSU). Các phương thức này chiếm tỷ lệ khá nhỏ trong các tranh chấp tại WTO, khi chỉ có 1 vụ tranh chấp được giải quyết theo thủ tục Trọng tài; 3 vụ tranh chấp được giải quyết (năm 2002, 2009) bằng phương thức Hòa giải và thiện chí¹⁰. Ngoài ra, trong tổng số 595 vụ tranh chấp được đưa ra trước WTO thì có 118 vụ tranh chấp đã được tự hai bên giải quyết hoặc bên vi phạm có thể rút bỏ biện pháp vi phạm¹¹.

- Xét ở góc độ các quốc gia cụ thể và nhóm các quốc gia sử dụng cơ chế giải quyết tranh chấp tích cực nhất

Hoa Kỳ là thành viên sử dụng cơ chế giải quyết tranh chấp của WTO nhiều nhất (434 vụ), Liên minh châu Âu (EU) đứng thứ hai (396 vụ), tiếp đó là Nhật Bản (254 vụ),

Trung Quốc (244 vụ), Ấn Độ (218 vụ), Canada (217 vụ), Brazil (196 vụ), Hàn Quốc (167 vụ), Mexico (146 vụ)¹². Trong đa số các vụ tranh chấp, các quốc gia tham gia với tư cách bên thứ ba; Hoa Kỳ và EU tham gia với tư cách nguyên đơn và bị đơn chiếm tỷ lệ tranh chấp lớn nhất. Điều này cũng dễ hiểu khi Hoa Kỳ và EU đều là hai chủ thể có tỷ trọng thương mại lớn trên thế giới¹³; trong đó, Hoa Kỳ là quốc gia nhập siêu lớn nhất trên thế giới.

Trong số thành viên WTO, các quốc gia phát triển, đang phát triển là những chủ thể sử dụng tích cực nhất cơ chế giải quyết tranh chấp của WTO với tư cách là người khởi xướng các giai đoạn khác nhau như: thủ tục tham vấn, yêu cầu thành lập Panel, báo cáo của Panel và AB. Cụ thể, các quốc gia phát triển chiếm 25% tổng số các thành viên WTO nhưng chiếm 57% yêu cầu tham vấn, 56,7% yêu cầu thành lập Panel, 58,5% báo cáo Panel và 62,7% báo cáo AB. Các nước đang phát triển chiếm khoảng 53% số thành viên WTO nhưng chiếm 42,7%

9. Hiệp định chung về thuế quan và thương mại 1947.

10. For a complete list of the numbers of dispute by stage in the proceedings, on a yearly basic, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disputstats_e.htm, truy cập ngày 20/12/2020.

11. Như trên.

12. Hoa Kỳ đã tham gia tổng 434 vụ tranh chấp, trong đó 124 vụ tranh chấp với tư cách nguyên đơn, 155 vụ tranh chấp với tư cách bị đơn và 155 vụ tranh chấp với tư cách là bên thứ ba. EU đã tham gia tổng 396 vụ tranh chấp, trong đó có 104 vụ với tư cách nguyên đơn, 87 vụ tranh chấp với tư cách bị đơn và 205 vụ tranh chấp là bên thứ ba. Nhật Bản đã tham gia tổng 254 vụ tranh chấp, trong đó có 27 vụ với tư cách nguyên đơn, 16 vụ tranh chấp với tư cách bị đơn và 211 vụ tranh chấp là bên thứ ba. Trung Quốc đã tham gia tổng 244 vụ tranh chấp, trong đó có 21 vụ với tư cách nguyên đơn, 44 vụ tranh chấp với tư cách bị đơn và 179 vụ tranh chấp là bên thứ ba. Ấn Độ, đã tham gia tổng 218 vụ tranh chấp, trong đó có 24 vụ với tư cách nguyên đơn, 32 vụ tranh chấp với tư cách bị đơn và 162 vụ tranh chấp là bên thứ ba. Canada đã tham gia tổng 217 vụ tranh chấp, trong đó có 40 vụ với tư cách nguyên đơn, 23 vụ tranh chấp với tư cách bị đơn và 154 vụ tranh chấp là bên thứ ba. Brazil đã tham gia tổng 196 vụ tranh chấp, trong đó có 33 vụ với tư cách nguyên đơn, 16 vụ tranh chấp với tư cách bị đơn và 147 vụ tranh chấp là bên thứ ba. Hàn Quốc đã tham gia tổng 167 vụ tranh chấp, trong đó có 21 vụ với tư cách nguyên đơn, 19 vụ tranh chấp với tư cách bị đơn và 127 vụ tranh chấp là bên thứ ba. Mexico đã tham gia tổng 146 vụ tranh chấp, trong đó có 25 vụ với tư cách nguyên đơn, 15 vụ tranh chấp với tư cách bị đơn và 106 vụ tranh chấp là bên thứ ba. Xem thêm: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm, truy cập ngày 22/12/2020.

13. <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/united-states/>, truy cập ngày 22/12/2020.

yêu cầu tham vấn, 43,3% yêu cầu thành lập Panel, 41,5% báo cáo Panel và 37,3% báo cáo AB¹⁴. Sự không cân xứng lớn nhất là các thành viên kém phát triển chiếm khoảng 22% tất cả các quốc gia thành viên WTO, nhưng chỉ chiếm khoảng 0,17% yêu cầu tham vấn và 0% yêu cầu thành lập Panel, báo cáo Panel và AB, mặc dù tỷ trọng thương mại của các nước kém phát triển chiếm 0.5%, cao hơn nhiều so với tỷ lệ tham gia giải quyết tranh chấp tại WTO¹⁵.

- *Xét ở góc độ thực thi phán quyết của DSB*

Theo thống kê của WTO có 38 yêu cầu thủ tục trọng tài theo Điều 21.3 về việc xác định khoảng thời gian hợp lý để thực thi phán quyết của DSB, 36¹⁶ yêu cầu “compliance panel” theo thủ tục tại Điều 21.5 và 43 yêu cầu xem xét mức độ trả đũa theo Điều 22.6 khi bên thua kiện không đồng ý về mức độ tạm hoãn thi hành các nhượng bộ mà bên thắng kiện đưa ra¹⁷. Ba thủ tục này có thể đánh giá mức độ thực thi phán quyết của DSB của các bên tranh chấp; theo đó, sau khi có phán quyết của DSB, bên thua kiện phải gửi cho DSB về dự định của mình về việc thực thi các khuyến nghị và phán quyết của DSB và về nguyên tắc các bên sẽ phải tuân thủ phán quyết của DSB ngay lập tức. Tuy nhiên, DSB cho phép các bên tranh chấp có thể

thực thi phán quyết trong một khoảng thời gian hợp lý¹⁸. Tiếp đó, khi một bên tranh chấp đã thực thi phán quyết của DSB nhưng nguyên đơn cho rằng, những biện pháp này là không thỏa đáng hoặc không phù hợp với các nghĩa vụ khác trong các hiệp định có liên quan thì nguyên đơn có thể yêu cầu thủ tục “Compliance Panel” do chính Panel ban đầu xem xét theo điều 21.5. Nếu bên thua kiện vẫn không thực hiện các biện pháp khuyến nghị của DSB, sau khi hết khoảng thời gian hợp lý, nguyên đơn có thể yêu cầu áp dụng các biện pháp bồi thường và tạm hoãn thi hành các nhượng bộ theo Điều 22 DSU. Ba thủ tục này cũng được xem là những thủ tục có thể trì hoãn việc thực thi phán quyết của DSB. Bởi lẽ, cơ chế giải quyết tranh chấp tại WTO không tồn tại yêu cầu bắt buộc bên vi phạm nghĩa vụ của WTO phải bồi thường bằng một biện pháp tài chính cho bên thắng kiện về những tổn thất mà họ đang phải gánh chịu¹⁹. Thủ tục bồi thường quy định tại Điều 22.1 DSU là một thủ tục tạm thời, tự nguyện và đòi hỏi sự thỏa thuận của 2 bên tranh chấp. Sự trì hoãn thực thi đầy đủ phán quyết của DSB có thể mang lại lợi ích cho bên vi phạm cả về chính trị hay kinh tế và ngược lại bên có lợi ích bị xâm phạm thì tiếp tục chịu tổn thất cho đến khi bên vi phạm tuân thủ đầy đủ khuyến nghị của DSB.

14. Arie Reich, *The effectiveness of the WTO dispute settlementsystem: A statistical analysis*, Department of Law, European University Institute, EUI Working Paper LAW 2017/11, p.17.

15. Arie Reich, *The effectiveness of the WTO dispute settlementsystem: A statistical analysis*, Department of Law, European University Institute, EUI Working Paper LAW 2017/11, p. 17.

16. 36 yêu cầu “compliance panels” từ 1995 – 2016, Xem thêm: Arie Reich, *The effectiveness of the WTO dispute settlement system: A statistical analysis*, Department of Law, European University Institute, EUI Working Paper LAW 2017/11, p. 5.

17. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disputats_e.htm, truy cập ngày 20/5/2020.

18. Khoản 3 Điều 21 DSU.

19. Arie Reich, *The effectiveness of the WTO dispute settlementsystem: A statistical analysis*, Department of Law, European University Institute, EUI Working Paper LAW 2017/11, pp. 16-17.

2. Thách thức của cơ chế giải quyết tranh chấp thương mại quốc tế của WTO

Mặc dù có những thành tựu đáng kể, nhưng sau 26 năm áp dụng, cơ chế giải quyết tranh chấp của WTO đang gặp phải những thách thức sau đây:

Thứ nhất, thời gian giải quyết tranh chấp càng ngày càng kéo dài so với quy định tại DSU.

Sự thành công của một cơ chế giải quyết tranh chấp có thể được đánh giá thông qua tiến độ giải quyết tranh chấp. Đây là một trong những yêu cầu thiết yếu đối với hiệu quả giải quyết tranh chấp của WTO. Căn cứ vào quy định của DSU, thời gian để tiến hành tất cả các bước giải quyết tranh chấp của WTO (từ thủ tục tham vấn đầu tiên đến khi DSB thông qua báo cáo Panel) khoảng từ 12 đến 15 tháng (trong trường hợp có kháng cáo thì thời gian có thể kéo dài từ 15 đến 19 tháng). Tuy nhiên, thực tiễn giải quyết tranh chấp cho thấy, các tranh chấp tại WTO đã không thể được giải quyết trong khung thời gian của DSU. Cụ thể, giai đoạn 1995 – 1999, thời gian trung bình từ khi có yêu cầu tham vấn đến khi báo

cáo được thông qua là 705,89 ngày (23,21 tháng); giai đoạn 2007 – 2011 là 851,34 ngày (28 tháng).²⁰ Kể từ năm 2011, tình hình giải quyết tranh chấp kéo dài đang tiếp tục diễn ra và sự chậm trễ ngày càng dài khi trung bình thời gian giải quyết tranh chấp là 33,83 tháng²¹. Sự chậm trễ xảy ra ở tất cả các giai đoạn từ sau khi tham vấn không thành công đến thời điểm DSB ra quyết định thành lập Panel. Sau khi Panel được thành lập, việc ra báo cáo của Panel cũng không đúng thời hạn quy định của DSU²²; thủ tục kháng cáo và đưa ra báo cáo của AB²³ cũng vượt quá 90 ngày theo quy định; giai đoạn 2012 – 2017, thời gian trung bình để AB đưa ra được báo cáo là 133 ngày. Sự chậm trễ trong quá trình giải quyết tranh chấp của WTO có thể xuất phát từ hai lý do: (i) Sự gia tăng số lượng, quy mô và mức độ phức tạp của tranh chấp và (ii) Ban thư ký hạn chế về nguồn lực luật sư giàu kinh nghiệm²⁴.

Thứ hai, Hoa Kỳ phản đối việc bổ nhiệm thành viên Cơ quan phúc thẩm.

Ở thời điểm hiện tại, cơ chế giải quyết tranh chấp của WTO đang phải đối mặt với những thách thức chưa từng có trong lịch

20. Arie Reich, *The effectiveness of the WTO dispute settlement system: A statistical analysis*, Department of Law, European University Institute, EUI Working Paper LAW 2017/11, p. 22.

21. Năm 2013 có 20 yêu cầu tham vấn và tính đến năm 2017 thì mới chỉ có 8 báo cáo của Panel và 7 yêu cầu kháng cáo được đưa ra.

22. Điều 12.8 DSU quy định Ban Hội thẩm có 6 tháng để đưa ra báo cáo cuối cùng và không có trường hợp nào, sẽ vượt quá chín tháng (270 ngày) kể từ ngày thành lập Ban Hội thẩm (Điều 12.9). Trên thực tiễn, thời gian này bị kéo dài trung bình 400-500 ngày, cụ thể 5 Ban Hội thẩm được thành lập năm 2012 đã đưa ra các báo cáo cuối cùng trung bình trong 17,4 tháng (523 ngày). Xem thêm: Scott S. Lincicome & Davida L. Connon, *WTO Dispute Settlement - Long Delays Hit the System*, <https://www.whitecase.com/sites/whitecase/files/files/download/publications/wto-dispute-settlement-long-delays-hit-the-system.pdf>, truy cập ngày 23/12/2020.

23. Điều 17.5 DSU quy định kể từ ngày kháng cáo trong vòng 60 ngày AB phải ra báo cáo cuối cùng và trong mọi trường hợp không quá 90 ngày. Xem thêm: United States Trade Representative, *Report on the Appellate Body of the world trade Organization*, 2/2020, tr. 30, https://ustr.gov/sites/default/files/Report_on_the_Appellate_Body_of_the_World_Trade_Organization.pdf, truy cập ngày 23/12/2020.

24. Scott S. Lincicome & Davida L. Connon, *WTO Dispute Settlement- Long Delays Hit the System*, <https://www.whitecase.com/sites/whitecase/files/files/download/publications/wto-dispute-settlement-long-delays-hit-the-system.pdf>, truy cập ngày 23/12/2020.

sử thương mại quốc tế khi cuối năm 2019 là thời điểm một trong số các thành viên còn lại của AB hết nhiệm kỳ mà không có khả năng được bổ nhiệm lại khi Hoa Kỳ và một số các quốc gia thành viên khác phản đối việc tiếp tục bổ nhiệm thành viên của AB²⁵. Điều này dẫn đến hệ quả là, sau thời điểm tháng 12/2019, AB không còn đủ 3 thành viên để thực hiện chức năng xét xử phúc thẩm. Việc không duy trì được AB có ảnh hưởng đến cơ chế giải quyết tranh chấp hai cấp xét xử của WTO.

Từ năm 2016, Đại diện Thương mại của Hoa Kỳ đã đưa ra tuyên bố về việc ngăn chặn tái bổ nhiệm một thành viên AB trong nhiệm kỳ thứ hai bởi một loạt các tranh chấp của AB mang lại nhiều bất lợi cho Hoa Kỳ. Hoa Kỳ cho rằng, AB đã không thực hiện đúng chức năng của mình khi nhiều lần không áp dụng các quy tắc được quy định trong các hiệp định của WTO mà các thành viên đã đàm phán thỏa thuận, AB đã vượt quá thẩm quyền của mình, các biện pháp khuyến nghị của AB đưa ra không phù hợp với quy định của WTO để yêu cầu các bên tranh chấp thực hiện đầy đủ nghĩa vụ tại WTO²⁶... Hoa Kỳ đã đưa một loạt các bằng chứng về sự lạm quyền của AB và không thực hiện đúng vai trò, thẩm quyền của mình ở giai đoạn phúc thẩm và tất cả những hành vi này của AB đều gây ra hậu quả nghiêm trọng đối với lợi ích thương mại và chính trị

của Hoa Kỳ trong WTO. Hậu quả nghiêm trọng này thể hiện ở số liệu các tranh chấp mà Hoa Kỳ là bị đơn là 155 vụ, trong đó, 90% vụ tranh chấp đều dẫn đến một báo cáo nhận định rằng, pháp luật Hoa Kỳ hoặc các biện pháp mà Hoa Kỳ áp dụng không phù hợp với các hiệp định của WTO²⁷.

Thứ ba, các vấn đề pháp lý khác trong cơ chế giải quyết tranh chấp của WTO.

Sau 26 năm áp dụng, ngay trong chính cơ chế giải quyết tranh chấp WTO đã bộc lộ những hạn chế sau:

(i) Cơ chế giải quyết tranh chấp của WTO không thể cung cấp một giải pháp cuối cùng cho tranh chấp. Theo quy định của Điều 16.4 DSU, AB không có khả năng trả lại hồ sơ cho Panel. Thẩm quyền của AB sẽ bị giới hạn trong các vấn đề pháp lý được nêu ra trong báo cáo của Panel và những giải thích pháp luật của Panel²⁸. Điều này có nghĩa là, AB là cơ quan duy nhất có thể xem xét và đưa ra các đánh giá khách quan về các vấn đề của vụ tranh chấp sau khi có báo cáo của Panel. Đây cũng là mô hình khá phổ biến trong tư pháp. Tuy nhiên, trong cơ chế giải quyết tranh chấp của WTO, AB không có quyền trả lại hồ sơ vụ việc cho Panel; AB chỉ có thể đưa ra 3 quyết định là giữ nguyên, sửa đổi hoặc quyết định ngược lại với các kết luận của Panel²⁹.

(ii) Cơ chế giải quyết tranh chấp của WTO không có biện pháp khắc phục hậu

25. Alan Wolff, *The WTO and the Future of the Global Trading System*, speech at the Council on Foreign Relations, October 15, 2019, < speech at the Council on Foreign Relations, October 15, 2019>, truy cập ngày 23/12/2020.

26. United States Trade Representative, *Report on the Appellate Body of the world trade Organization*, 2/2020, https://ustr.gov/sites/default/files/Report_on_the_Appellate_Body_of_the_World_Trade_Organization.pdf, truy cập ngày 24/12/2020.

27. United States Trade Representative, *Report on the Appellate Body of the world trade Organization*, 2/2020, p. 2-3, https://ustr.gov/sites/default/files/Report_on_the_Appellate_Body_of_the_World_Trade_Organization.pdf, truy cập ngày 24/12/2020.

28. Điều 17.6 DSU.

29. Điều 17.18 DSU.

quả tạm thời để bảo vệ lợi ích thương mại cho bên thắng kiện. Hiện nay, DSU đang thiếu một biện pháp khắc phục hậu quả tạm thời khi đã có quyết định của DSB và đang trong giai đoạn chờ bên thua kiện thực thi phán quyết. Trên thực tế, hai biện pháp bồi thường và tạm hoãn thi hành nhượng bộ tại Điều 22 DSU là những biện pháp chính thức khi một bên không thực thi được phán quyết của DSB sau khi hết khoảng thời gian hợp lý. Như vậy, trong khoảng thời gian hợp lý để thực thi phán quyết của DSB thì bên thắng kiện vẫn phải chịu những hậu quả về kinh tế khi bên thua kiện chưa dừng các biện pháp vi phạm quy định của WTO.

3. Giải pháp tạm thời của cơ chế giải quyết tranh chấp thương mại quốc tế của WTO

Trước những thách thức đang đặt ra, các quốc gia thành viên WTO đang trong quá trình thảo luận về các giải pháp để tiếp tục duy trì cơ chế giải quyết tranh chấp của WTO. Bởi lẽ, các quốc gia thành viên vẫn đặt niềm tin vào cơ chế này. Trong số rất nhiều giải pháp được đưa ra, một số giải pháp mang tính tạm thời, tức là hướng các bên sử dụng các giải pháp có sẵn tại DSU:

Một là, sử dụng thủ tục kháng cáo bằng cơ chế Trọng tài theo Điều 25 DSU.

Giải pháp sử dụng thủ tục kháng cáo bằng cơ chế Trọng tài theo Điều 25 DSU do EU đề xuất vào ngày 16/5/2019. EU đã ban hành một văn bản dự thảo quy định về xét xử phúc thẩm tạm thời theo Điều 25 DSU³⁰. Đây là biện pháp duy nhất có thể duy trì cả

giai đoạn phúc thẩm và vấn đề ràng buộc tự động của phán quyết giải quyết tranh chấp³¹. Cụ thể, bản thân cơ chế Trọng tài theo Điều 25 đã cho phép các bên có thể giải quyết những tranh chấp nhất định có liên quan đến những vấn đề đã được hai bên xác định rõ³². Nghĩa là, trong trường hợp sau khi có báo cáo của Panel mà 2 bên không đồng ý, thì trước hết, các bên phải đồng ý từ bỏ thủ tục kháng cáo theo Điều 16.4 và 17 DSU và thay vào đó, hai bên đồng ý đưa ra Trọng tài theo Điều 25 để xem xét báo cáo của Panel. Việc áp dụng cơ chế này vào thủ tục phúc thẩm là khá phù hợp khi Điều 25.3 cũng quy định, phán quyết của Trọng tài sẽ được thông báo cho DSB mà không cần DSB thông qua theo nguyên tắc đồng thuận phủ quyết. Sau đó, phán quyết sẽ chịu sự giám sát và áp dụng các biện pháp nếu như bên thua kiện không thực thi theo Điều 21, 22 DSU như thông thường. Do Điều 25 không quy định tương tự đối với Trọng tài viên, vì vậy, để đảm bảo giải pháp này có thể diễn ra, mô hình trọng tài vụ việc sẽ được áp dụng. Theo đó, Tổng Giám đốc WTO có thể chọn theo cách ngẫu nhiên từ một danh sách kín của các AB trước đây. Tuy nhiên, một số quốc gia cho rằng, nếu giải pháp tạm thời này có thể trở thành thông lệ sẽ lấy đi sự cấp bách liên quan đến việc bổ nhiệm các thành viên của AB mới³³. Ngoài ra, đề xuất này thành hiện thực thì phụ thuộc vào số lượng quốc gia thành viên ủng hộ. Hoa Kỳ, quốc gia có sức ảnh hưởng lớn trong WTO, chưa thể hiện quan điểm sẽ ủng hộ việc sử dụng phương án này.

30. <https://worldtradelaw.typepad.com/files/eu-ab-proposal.pdf>, truy cập ngày 24/12/2020.

31. Joost Pauwelyn, *WTO Dispute Settlement Post 2019: What to Expect?*, Journal of International Economic Law, 2019, Volume 22, Issue 3, p. 313.

32. Khoản 1 Điều 25 DSU.

33. Joost Pauwelyn, *WTO Dispute Settlement Post 2019: What to Expect?*, Journal of International Economic Law, 2019, Volume 22, Issue 3, p. 315.

Hai là, không sử dụng thủ tục kháng cáo.

Giải pháp không sử dụng thủ tục kháng cáo có thể diễn ra theo 2 cách sau:

(i) Không thông qua báo cáo của Panel³⁴. Phương án này được đưa ra trong lúc chờ Hoa Kỳ có một động thái nào đó hoặc WTO mạnh mẽ đưa ra các quyết định mang tính lâu dài. Cụ thể, sau khi có báo cáo của Panel, nhưng báo cáo này sẽ không được DSB thông qua, cũng như không kháng cáo. Bởi vì, bản chất của báo cáo Panel dù là tạm thời hay cuối cùng, dù có được thông qua hay không thông qua thì báo cáo của Panel chỉ đóng vai trò như là một ý kiến của các chuyên gia về các vấn đề pháp lý của vụ tranh chấp. Nếu như các bên đồng ý với nội dung trong báo cáo của Panel thì họ sẽ tự nguyện thực thi; nếu các bên không đồng ý thì phụ thuộc vào các cuộc đàm phán tiếp tục giữa các bên tranh chấp. Phương án này có ưu điểm là phát huy được tiềm năng của hai bên trong quá trình đàm phán, nhưng có mặt trái là có thể dẫn đến tình trạng “cá lớn nuốt cá bé”.

(ii) Cam kết không kháng cáo trước khi tranh chấp xảy ra hoặc trước thời điểm Panel đưa ra báo cáo. Lý giải cho biện pháp này là tại thời điểm mà chưa rõ bên nào thắng kiện và bên nào thua kiện thì việc từ bỏ quyền kháng cáo có thể dễ dàng hơn. Nhưng biện pháp xét đến cùng sẽ bất lợi cho bên thua kiện.

Hiện nay, các quốc gia thành viên trong WTO vẫn đang còn trong giai đoạn

thảo luận và chưa đi đến việc lựa chọn một biện pháp nào cụ thể. Vẫn rất nhiều câu hỏi được đặt ra cho cơ chế giải quyết tranh chấp của WTO trong tương lai gần.

4. Thực tiễn Việt Nam áp dụng cơ chế giải quyết tranh chấp thương mại quốc tế của WTO

Việt Nam đã gia nhập WTO được 14 năm³⁵. Việt Nam nằm trong 15 nền kinh tế đang phát triển lớn nhất trong thương mại toàn cầu, cùng với 14 nền kinh tế khác như Trung Quốc, Hàn Quốc, Hồng Kông, Mexico, Singapore, Các Tiểu vương quốc Ả Rập Thống nhất, Ấn Độ, Thái Lan, Ả Rập Saudi, Malaysia, Brazil, Indonesia, Thổ Nhĩ Kỳ và Nam Phi³⁶. Xuất khẩu tích lũy của 15 nền kinh tế này đã tăng từ 1.458,1 tỷ USD năm 2000 lên 6,305 tỷ USD năm 2017, chiếm 35,6% xuất khẩu hàng hóa toàn cầu năm 2017, tăng từ 22,6% năm 2000, 15 nền kinh tế này chiếm khoảng 3/4 xuất khẩu hàng hóa tất cả các nước đang phát triển³⁷. Cùng với hiệu quả thương mại tăng nhanh, tiềm năng xảy ra xung đột, tranh chấp của các quốc gia nêu trên cũng cao. Từ năm 1995 đến tháng 10 năm 2019, các nước đang phát triển đã tham gia 45% tổng số vụ tranh chấp với tư cách nguyên đơn và 43% tranh chấp với tư cách bị đơn³⁸. Xét về kết quả tham gia cơ chế giải quyết tranh chấp của WTO, khi các quốc gia đang phát triển tham gia với

34. 'floating' panel reports.

35. Việt Nam gia nhập WTO từ ngày 11/1/2007.

36. Anabel González, Euijin Jung, *Developing countries can help restore the WTO's dispute settlement system*, 27 January 2020, <https://voxeu.org/content/developing-countries-can-help-restore-wto-s-dispute-settlement-system>, truy cập ngày 24/12/2020.

37. Anabel González, Euijin Jung, *Developing countries can help restore the WTO's dispute settlement system*, 27 January 2020, <https://voxeu.org/content/developing-countries-can-help-restore-wto-s-dispute-settlement-system>, truy cập ngày 24/12/2020.

38. Disputes by member, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm, truy cập ngày 24/12/2020.

tư cách nguyên đơn thì có tỷ lệ thắng kiện cao hơn so với khi họ là bị đơn³⁹.

Trong thời gian qua, Việt Nam đã tham gia 05 vụ kiện với tư cách nguyên đơn, không có vụ kiện nào với tư cách bị đơn và 33 vụ tranh chấp với tư cách là bên thứ ba⁴⁰. Việt Nam đều thắng kiện 3/5 vụ tranh chấp đã được giải quyết và không cần sử dụng đến hai biện pháp bồi thường và tạm hoãn thi hành nhượng bộ theo Điều 22 DSU⁴¹. Số liệu này cho thấy, Việt Nam đã tận dụng được những lợi thế của cơ chế giải quyết tranh chấp để bảo vệ mình trên thương mại quốc tế. Cụ thể, với 05 tranh chấp với tư cách nguyên đơn là: (i) DS404 Hoa Kỳ - Các biện pháp chống bán phá giá đối với một số loại tôm từ Việt Nam⁴², (ii) DS429 Hoa Kỳ - Các biện pháp chống bán phá giá đối với một số loại tôm từ Việt Nam⁴³, (iii) DS496 Indonesia - Tự vệ một số sản phẩm sắt hoặc thép⁴⁴, (iv) DS536 Hoa Kỳ - Các biện pháp chống bán phá giá đối với phôi cá từ Việt Nam⁴⁵, (v) DS540 Hoa Kỳ - Một số biện pháp liên quan đến sản phẩm hải sản cá tra từ Việt Nam⁴⁶. Trong đó, 03 tranh chấp đã giải quyết xong và 02 tranh chấp đang trong quá trình giải quyết tranh chấp (DS536 đang trong quá trình làm việc của Ban Hội thẩm,

DS540 mới chỉ dừng lại việc Việt Nam gửi yêu cầu tham vấn cho Hoa Kỳ).

Có thể nói rằng, Việt Nam đang tham gia và sử dụng cơ chế giải quyết tranh chấp của WTO một cách chủ động nên đạt được những thắng lợi nhất định. Việt Nam cũng đã nắm bắt được cơ chế giải quyết tranh chấp của WTO để bảo vệ quyền lợi của quốc gia và các doanh nghiệp Việt Nam xuất khẩu hàng hóa ra nước ngoài. Tuy nhiên, trước những biến động hiện tại của cơ chế giải quyết tranh chấp này, Việt Nam cũng cần phải chuẩn bị cho những diễn biến khó lường tiếp theo trong hai vụ đang trong quá trình giải quyết tranh chấp với Hoa Kỳ.

5. Kết luận

Đối với các quốc gia đang phát triển, cơ chế giải quyết tranh chấp của WTO mang lại nhiều lợi ích vì đây có thể là công cụ duy nhất để bảo vệ quyền lợi của các quốc gia này trong khuôn khổ của WTO. Tuy nhiên, trước sức ép của sự tăng trưởng kinh tế, thương mại toàn cầu nói chung và của quốc gia thành viên WTO nói riêng đòi hỏi cần sớm hoàn thiện cơ chế giải quyết tranh chấp của WTO nhằm bảo đảm cân bằng lợi ích của mọi quốc gia thành viên ■

39. Anabel González, Euijin Jung, *Developing countries can help restore the WTO's dispute settlement system*, 27 January 2020, <https://voxeu.org/content/developing-countries-can-help-restore-wto-s-dispute-settlement-system>, truy cập ngày 24/12/2020

40. Disputes by member, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm, truy cập ngày 24/12/2020.

41. Việt Nam thắng 03 vụ kiện là DS404, DS429, DS496, Xem https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm, truy cập ngày 24/12/2020.

42. DS404, United States - Anti-dumping Measures on Certain Shrimp from Viet Nam, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds404_e.htm.

43. DS429 United States - Anti-Dumping Measures on Certain Shrimp from Viet Nam, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds429_e.htm.

44. DS496 Indonesia - Safeguard on Certain Iron or Steel Products, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds496_e.htm

45. S 536 United States - Anti-Dumping Measures on Fish Fillets from Viet Nam, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds536_e.htm.

46. DS540 United States - Certain Measures Concerning Pangasius Seafood Products from Viet Nam, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds540_e.htm.