



Working Paper 2022.2.6.11

- Vol 2, No 6

NHỮNG VẤN ĐỀ PHÁP LÝ XUNG QUANH CÁC LỆNH CẤM VÀ HẠN CHẾ XUẤT NHẬP KHẨU

Nguyễn Phương Thảo¹, Hà Thủy Tiên

Sinh viên K59 Kinh tế đối ngoại

Trường Đại học Ngoại thương, Hà Nội, Việt Nam

Nguyễn Thị Huyền

Giảng viên Khoa Luật

Trường Đại học Ngoại thương, Hà Nội, Việt Nam

Tóm tắt

Thương mại quốc tế là hoạt động mua bán, trao đổi hàng hóa, dịch vụ, đầu tư, xúc tiến thương mại, chuyển giao công nghệ cùng các hoạt động nhằm mục đích sinh lợi khác diễn ra giữa các quốc gia hoặc vùng lãnh thổ và xuất nhập khẩu là một trong những hoạt động vô cùng quan trọng. Thương mại quốc tế giúp cho các nguồn lực quốc gia được sử dụng có hiệu quả hơn nhờ tham gia vào quá trình chuyên môn hóa và phân công lao động quốc tế; làm tăng năng lực sản xuất, tăng mức sống của các quốc gia nói riêng cũng như của toàn thế giới nói chung; và kích thích tiêu dùng, mở rộng sản xuất, chuyển giao công nghệ và đầu tư giữa các quốc gia, nhờ đó tạo tiền đề cho tăng trưởng và phát triển kinh tế của các quốc gia. Tuy nhiên, các lệnh cấm và hạn chế xuất nhập khẩu lại là một cản trở vô cùng to lớn đối với sự phát triển của thương mại quốc tế và tạo ra nhiều vấn đề pháp lý liên quan.

Từ khóa: cấm xuất nhập khẩu, hạn chế xuất nhập khẩu

LEGAL ISSUES SURROUNDING IMPORT AND EXPORT PROHIBITIONS AND RESTRICTIONS

Abstract

International trade is the purchase, sale and exchange of goods, services, investment, trade promotion, technology transfer and other profit-making activities that take place between countries or territories and import and export is one of the extremely important activities. International trade helps to make national resources more efficient by participating in the process of specialization and the international division of labor; increase production capacity, increase the standard of living of countries as well as of the whole world in general; and stimulating consumption, expanding production, technology transfer and investment between countries, thereby setting the stage for economic growth and development of countries. However, import and export bans and restrictions are a huge obstacle to the development of international trade and create many related legal problems.

¹ Tác giả liên hệ, Email: k59.2011110225@ftu.edu.vn

Mở đầu

Các hạn chế xuất khẩu áp đặt đối với hàng hóa nông nghiệp và tài nguyên thiên nhiên gần đây đã trở thành một vấn đề được quan tâm nghiêm trọng trong thương mại quốc tế. Vì nhiều lý do chính sách khác nhau, từ việc duy trì nguồn cung cấp lương thực trong nước khi giá cả toàn cầu tăng đột biến đến ngăn chặn sự cạn kiệt tài nguyên thiên nhiên, các quốc gia đưa ra các hạn chế xuất khẩu dưới hình thức hạn ngạch, cấm và thuế. Do những biện pháp này dẫn đến thiệt hại đáng kể về giá trong nước và toàn cầu, nên nhìn chung, người ta đồng ý rằng hạn chế xuất khẩu không phải là công cụ chính sách hiệu quả nhất để đạt được các mục tiêu về chính sách phân phối và môi trường. Chúng bóp méo thương mại bằng cách tạo ra hoặc làm trầm trọng thêm các mức chênh lệch giá ngắn hạn và bằng cách làm suy giảm niềm tin của các thương nhân vào hệ thống thương mại thế giới. Tác động kinh tế của các hạn chế xuất khẩu phụ thuộc vào quy mô của nước xuất khẩu. Đối với một nước xuất khẩu nhỏ, hạn chế xuất khẩu không ảnh hưởng đến giá thị trường thế giới mà là giá trong nước. Khi có những hạn chế đối với hàng hóa xuất khẩu, các biện pháp thuế quan hoặc phi thuế) thì sẽ làm tăng các chi phí xuất khẩu của doanh nghiệp và làm tăng giá hàng hóa xuất khẩu. Theo luật cầu, khi giá hàng xuất khẩu tăng, nhu cầu đối với loại hàng hóa này ở nước nhập khẩu sẽ giảm nên không xuất được, làm lượng hàng của mặt hàng đó trong nước tăng cao. Theo quy luật cung cầu, khi nguồn cung trong nước tăng cao thì giá hàng hóa sẽ giảm. Sự thất bại thị trường này có lợi cho người tiêu dùng và bất lợi cho người sản xuất. Mặt khác, nước xuất khẩu lớn có lợi thế ảnh hưởng đến giá quốc tế. Giá quốc tế của hàng hóa là biểu hiện bằng tiền giá trị quốc tế của hàng hóa, được xác định thông qua giá của những hợp đồng mua bán theo các điều kiện thương mại thông thường, giá của những hợp đồng mua bán có giá trị lớn, diễn ra thường xuyên trên các thị trường chủ yếu về hàng hóa đó và được tính bằng đồng tiền tự do chuyển đổi. Khi giá thị trường tăng do hạn chế xuất khẩu, nước xuất khẩu thu được lợi nhuận từ mức giá cao này của hàng hóa mà họ xuất khẩu. Vì có những ảnh hưởng vô cùng to lớn như vậy nên ***“Những vấn đề pháp lý xung quanh các lệnh cấm và hạn chế xuất nhập khẩu”*** là một vấn đề rất cần nhận được sự quan tâm

1. Tính tương thích với các quy định về việc sử dụng các biện pháp cấm và hạn chế trong các điều ước quốc tế

Nhìn chung, tất cả các hiệp định thương mại đều có nguyên tắc chung là cấm áp dụng các biện pháp cấm hoặc hạn chế xuất nhập khẩu. Các hạn chế xuất khẩu định lượng được quy định trong luật WTO thông qua GATT Điều XI yêu cầu các thành viên loại bỏ tất cả các lệnh cấm và hạn chế quan trọng đối với xuất khẩu, ngoại trừ những hạn chế được áp đặt "tạm thời" để "ngăn ngừa hoặc giảm bớt" "tình trạng thiếu hụt nghiêm trọng" đối với thực phẩm hoặc các sản phẩm khác "cần thiết cho bên ký kết xuất khẩu", và những bên dự định cho phép thời gian áp dụng các quy định như phân loại, chấm điểm và tiếp thị. Tuy nhiên, Điều XI không đủ chính xác để hạn chế các quan điểm có thể cho phép các Thành viên áp dụng các biện pháp hạn chế. Tương tự, nó không xác định các thuật ngữ được đề cập trong văn bản, chẳng hạn như "sự thiếu hụt nghiêm trọng", "tạm thời", "cần thiết" và "ngăn chặn hoặc giải tỏa". Đây là một điểm yếu chính vì nó không mang lại sự rõ ràng về mặt pháp lý trong việc giới hạn phạm vi của điều khoản.

So với EVFTA thì CPTPP quy định chi tiết, kỹ càng hơn về hạn chế xuất nhập khẩu. EVFTA chỉ có 5 khoản trong điều khoản quy định về hạn chế xuất nhập khẩu, trong khi đó

CPTPP có tới 10 khoản. Ngoài ra, trong CPTPP thì các bên không được phép yêu cầu thực hiện như điều kiện để được cấp phép nhập khẩu. EVFTA cho phép các bên áp dụng và duy trì cấp phép nhập khẩu có điều kiện.

1.1. Hiệp định chung về thuế quan và thương mại (GATT)

Khoản 1 điều XI Hiệp định chung về Thuế quan và Thương mại (GATT) của WTO quy định nguyên tắc chung là các thành viên WTO không được áp dụng các biện pháp hạn chế số lượng dưới bất kỳ hình thức nào nhằm hạn chế xuất nhập hàng hóa “*Không một sự cấm hay hạn chế nào khác ngoại trừ thuế quan và các khoản thu khác, dù mang hình thức hạn ngạch, giấy phép nhập khẩu hay xuất khẩu hoặc các biện pháp khác sẽ được bất cứ một bên ký kết nào định ra hay duy trì nhằm vào việc nhập khẩu từ lãnh thổ của bất kỳ bên ký kết nào hay nhằm vào việc xuất khẩu hay bán hàng để xuất khẩu đến lãnh thổ của bất kỳ bên ký kết nào.*”

Tuy nhiên, WTO cũng thừa nhận một số ít các trường hợp ngoại lệ cho phép áp dụng biện pháp hạn chế số lượng xuất khẩu - nhập khẩu nhưng phải là với các điều kiện và theo các thủ tục nhất định được quy định tại khoản 2 điều XI

1.2. Hiệp định thương mại tự do Liên minh Châu Âu - Việt Nam (EVFTA)

Việt Nam và EU cam kết không áp dụng các biện pháp cấm hoặc hạn chế xuất khẩu nào (bao gồm cả các điều kiện xuất khẩu dựa trên tỷ lệ nội địa hóa, tỷ lệ nhập khẩu và các biện pháp hạn chế xuất khẩu tự nguyện) ngoài các trường hợp bảo lưu và các biện pháp quy định tại khoản 2 Điều 2.14 của Hiệp định EVFTA. Đối với các trường hợp bảo lưu, Việt Nam và EU cam kết bảo đảm minh bạch hóa các biện pháp hạn chế xuất nhập khẩu mà mình áp dụng. Ngoài ra, theo Hiệp định WTO, một bên được áp dụng bất kỳ biện pháp nào với bên kia với điều kiện là được Cơ quan giải quyết tranh chấp của WTO cho phép².

Các trường hợp Việt Nam bảo lưu quyền hạn chế xuất khẩu, nhập khẩu được nêu tại Phụ lục Y của Chương 2 EVFTA, theo đó:

- Các biện pháp hạn chế/cấm nhập khẩu áp dụng với các hàng hóa được liệt kê, trong đó đáng chú ý có phương tiện vận tải tay lái nghịch, hàng hóa đã qua sử dụng (quần áo, đồ điện tử, thiết bị y tế...), phương tiện vận tải và linh kiện đã qua sử dụng...
- Các biện pháp hạn chế/cấm xuất khẩu áp dụng với các hàng hóa được liệt kê, trong đó có gỗ tròn và gỗ khai thác từ rừng tự nhiên, các thiết bị mật mã và phần mềm sử dụng bảo vệ bí mật nhà nước...

Chú ý, về thuế xuất khẩu, trong số 603 dòng thuế mà Việt Nam hiện còn duy trì thuế xuất khẩu, Việt Nam cam kết:

- Giữ nguyên mức thuế 0% hiện hành đối với 134 dòng thuế
- Loại bỏ thuế xuất khẩu đối với tổng cộng 412 dòng thuế sau 5, 7, 10, 12 hoặc 15 năm
- Giới hạn thuế xuất khẩu ở 20% đối với 56 dòng thuế sau 05 năm, riêng với quặng mangan thì giới hạn là 10%³.

1.3. Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP)

Cấm và hạn chế xuất nhập khẩu được quy định tại điều 2.10 và phụ lục 2-A chương II. Theo đó, các thành viên không được áp dụng hay duy trì việc cấm hoặc hạn chế nhập khẩu hàng

² Điều 2.14, Chương II, Hiệp định thương mại tự do Liên minh châu Âu - Việt Nam.

³ Phụ lục 2-Y

hóa của một bên khác hoặc xuất khẩu hoặc bán để xuất khẩu hàng hóa sang lãnh thổ của bên khác. Trừ khi phù hợp với Điều XI của Hiệp định GATT 1994 cùng với các ghi chú diễn giải của điều khoản 2.10 về Hạn chế xuất khẩu và nhập khẩu. Trong các trường hợp mà các hình thức hạn chế khác bị cấm, một bên cũng không được phép áp dụng hoặc duy trì:

- Yêu cầu về giá xuất khẩu và giá nhập khẩu trừ trường hợp để thực hiện việc đánh thuế chống bán phá giá, thuế đối kháng và các biện pháp cam kết giá.
- Cấp phép nhập khẩu không tự động.
- Biện pháp hạn chế xuất khẩu tự nguyện không phù hợp với Điều VI của Hiệp định GATT 1994 và được thực hiện theo Điều 18 của Hiệp định về Trợ cấp và các biện pháp đối kháng và Điều 8.1 của Hiệp định Chống bán phá giá.

Những quy định trên về cấm và hạn chế xuất nhập khẩu được các nước thành viên bảo lưu đối với một số loại hàng hóa cụ thể ở Phụ lục 2-A. Các nước thành viên đảm bảo minh bạch khi áp dụng bảo lưu.

Thêm vào đó, CPTPP không cho phép bất cứ bên nào ép buộc, ra điều kiện cho cá nhân/doanh nghiệp khi muốn thâm nhập vào thị trường của mình thì phải ký hợp đồng hoặc sử dụng kênh phân phối của mình.

Ngoài ra, CPTPP không cấm nước thành viên áp dụng và duy trì các biện pháp cấm hoặc hạn chế nhập khẩu hoặc xuất khẩu đối với các quốc gia không phải thành viên của CPTPP (sau đây gọi là bên thứ ba). Trong trường hợp một bên áp dụng và duy trì biện pháp cấm hoặc hạn chế nhập khẩu một hàng hóa từ bên thứ ba, theo yêu cầu của bất kỳ bên nào, các bên sẽ tiến hành tham vấn để tránh can thiệp không phù hợp hoặc bóp méo các thỏa thuận về giá cả, tiếp thị hoặc phân phối tại bên khác⁴.

2. Thực trạng các nước thành viên đang áp dụng

Mặc dù về mặt nguyên tắc chung, sử dụng lệnh cấm hoặc hạn chế xuất nhập khẩu là hành động bị cấm trong thương mại quốc tế, tuy nhiên, việc này vẫn xảy ra rất phổ biến khi tình hình thế giới có những biến động.

Từ những tranh chấp đã diễn ra liên quan đến điều XI của GATT, chúng ta thấy được một số vấn đề bất cập trong quy định về việc sử dụng các lệnh hạn chế xuất nhập khẩu như sau trong việc quy định các trường hợp ngoại lệ được phép sử dụng các lệnh cấm hoặc hạn chế xuất nhập khẩu:

- Không có quy định nào cụ thể về một khoảng thời gian được phép áp dụng lệnh cấm hoặc hạn chế xuất nhập khẩu hay nói cách khác, không có một định nghĩa cụ thể nào cho việc “tạm thời” được quy định tại điểm (a) khoản 2 điều XI Hiệp định chung về thuế quan và thương mại GATT. Điều này dẫn đến việc các nước cố tình kéo dài thời gian áp dụng các lệnh này dù lý do áp dụng đã hết.
- Bên cạnh đó, ta có thể thấy rằng cũng không có những tiêu chuẩn cụ thể để đánh giá mức độ nghiêm trọng của sự thiếu hụt hàng hóa, khi nào thì có thể coi một sự khan hiếm là “trầm trọng”
- Cũng tại điều (a) khoản 2 điều XI GATT, “sản phẩm mang tính trọng yếu” cũng vẫn còn là một khái niệm chưa thực sự tường minh, chưa được giới hạn một cách cụ thể. Việc giải

⁴ Điều 2.10, Chương II, Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương

nghĩa thế nào là một sản phẩm “có tính trọng yếu” lại phụ thuộc vào quy định, luật pháp của mỗi nước.

Đây chính là những “khe hở” trong quy định về ngoại lệ của GATT để Chính phủ các nước có thể sử dụng các biện pháp cấm và hạn chế xuất nhập khẩu.

Giữa năm 2007 và 2012, thế giới đã trải qua sự thất chặt của thị trường lương thực thế giới và sự biến động giá cả gia tăng, điều này có thể được sử dụng như một điểm tham chiếu để hiểu tác động của các lệnh cấm xuất khẩu trong thời kỳ khủng hoảng. Dưới đây là một tranh chấp cho thấy Hoa Kỳ đã lợi dụng những khe hở của các điều ước quốc tế nhằm áp đặt lệnh hạn chế nhập khẩu đối với một số hàng hóa của Argentina⁵.

Vào ngày 30 tháng 8 năm 2012, Argentina đã yêu cầu tham vấn với Hoa Kỳ liên quan đến một số biện pháp ảnh hưởng đến việc nhập khẩu động vật, thịt và các sản phẩm động vật khác từ Argentina. Tranh chấp này liên quan đến việc Hoa Kỳ duy trì lệnh cấm nhập khẩu đối với tất cả các động vật và sản phẩm động vật nhạy cảm với bệnh lở mồm long móng từ Argentina được áp dụng sau khi bùng phát bệnh lở mồm long móng ở miền Bắc Argentina vào năm 2001. Lệnh cấm chung được quy định trong Mục 94.1 của Tiêu đề 9 của Bộ luật Quy định Liên bang của Hoa Kỳ. Argentina đã yêu cầu ủy quyền lại để nhập khẩu (i) thịt bò tươi (ướp lạnh hoặc đông lạnh) từ miền Bắc Argentina và (ii) tất cả các sản phẩm động vật và động vật nhạy cảm với lở mồm long móng từ Patagonia vào năm 2002. Argentina tuyên bố rằng lệnh cấm được thể hiện trong 9 CFR 94.1 (b) là không phù hợp với Điều 1.1 2.2, 2.3, 3.1, 3.3, 5.1, 5.2, 5.4, 5.6, 5.7 và 10.1 của Thỏa thuận về các biện pháp vệ sinh và kiểm dịch thực vật (Thỏa thuận SPS) và các Điều I: 1 và XI: 1 của GATT 1994. Liên quan đến việc cấm tất cả các sản phẩm nhai lại từ Patagonia, Argentina cũng tuyên bố rằng biện pháp của Hoa Kỳ không phù hợp với các điều khoản khu vực hóa trong Điều 6.1 và 6.2 của Thỏa thuận SPS. Argentina lập luận rằng lệnh cấm thiếu sự biện minh khoa học và được duy trì trái với các tiêu chuẩn quốc tế, không có đánh giá rủi ro hợp lệ, và theo cách phân biệt đối xử hạn chế thương mại hơn mức cần thiết để đáp ứng mức độ bảo vệ của Mỹ. Argentina cũng tuyên bố rằng Hoa Kỳ đã áp đặt một sự chậm trễ không đáng có trong các thủ tục phê duyệt đối với các yêu cầu của Argentina liên quan đến việc cho phép nhập khẩu thịt bò tươi và công nhận khu vực Patagonia là không có lở mồm long móng. Argentina cũng lập luận rằng, đối với các sản phẩm từ Patagonia, Hoa Kỳ đã không tuân thủ các nghĩa vụ của mình để điều chỉnh các biện pháp của mình cho các khu vực không có sâu bệnh hoặc bệnh tật và công nhận khái niệm rằng các khu vực đó tồn tại. Cuối cùng, Argentina cũng đưa ra tuyên bố liên quan đến cách Hoa Kỳ xác định mức độ bảo vệ của mình và liệu Hoa Kỳ có phù hợp với sự đối xử đặc biệt và khác biệt của Argentina với tư cách là Thành viên của nước đang phát triển hay không. Đáp lại, Hoa Kỳ lưu ý rằng lở mồm long móng được coi là một trong những bệnh vật nuôi truyền nhiễm và tàn phá kinh tế nhất. Hoa Kỳ cũng giải thích rằng họ đã không có trường hợp mắc bệnh lở mồm long móng trong hơn 80 năm và gia súc ở Hoa Kỳ không được tiêm vắc-xin phòng bệnh lở mồm long móng. Do đó, một đợt bùng phát sẽ đặc biệt tàn phá nền kinh tế Mỹ. Hoa Kỳ khẳng định rằng việc xem xét của Cơ quan Kiểm tra Sức khỏe Động vật và Thực vật (APHIS) - cơ quan liên quan của Bộ Nông nghiệp - về các đơn xin phép nhập khẩu của Argentina đã được thực hiện mà không chậm trễ quá mức do nhu cầu thông tin mới và cập nhật về tình hình ở Argentina. Cũng trong quan điểm đó, Hoa Kỳ lập luận rằng các biện pháp của họ đã được đề cập theo sự miễn trừ trong Điều 5.7 của Thỏa thuận

⁵ WTO (2015), *United States — Measures Affecting the Importation of Animals, Meat and Other Animal Products from Argentina*, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds447_e.htm, truy cập ngày: 24/10/2022.

SPS, cho phép các biện pháp được áp dụng trong trường hợp không đủ bằng chứng khoa học liên quan. Hoa Kỳ cho rằng, vì các biện pháp này được đề cập trong điều khoản miễn trừ trong Điều 5.7, không thể có sự mâu thuẫn với các Điều 2.2, 5.1, 5.6 và 6.1 của Thỏa thuận SPS.

Hoa Kỳ lập luận rằng các biện pháp của họ dựa trên các tiêu chuẩn của Tổ chức Thú y Thế giới (OIE) vì các quy trình của APHIS tuân theo cách tiếp cận tương tự như các quy trình được thể hiện trong Bộ luật Thú y Trên cạn OIE, ở chỗ chúng yêu cầu đơn đăng ký từ khu vực xuất khẩu và xem xét tình trạng bệnh lở mồm long móng của khu vực đó. Tuy nhiên, Hoa Kỳ cũng lập luận rằng, liên quan đến tuyên bố liên quan đến miền Bắc Argentina, các điều khoản của Bộ luật Thú y trên cạn kêu gọi cho phép nhập khẩu thịt bò từ các quốc gia không có lở mồm long móng nơi thực hành tiêm chủng là không đủ để đạt được mức độ bảo vệ thích hợp của Hoa Kỳ. Quan điểm của Hoa Kỳ là tiêm chủng có hệ thống gây ra những rủi ro liên quan đến phản ứng miễn dịch trong đàn được tiêm phòng và do đó một khu vực hoặc khu vực tiêm chủng không thể được coi là không có lở mồm long móng. Như trong gần như tất cả các tranh chấp được đưa ra theo Thỏa thuận SPS, Hội đồng đã tham khảo ý kiến của các chuyên gia khoa học để hỗ trợ nó trong việc đánh giá các bằng chứng khoa học. Đặc biệt, các chuyên gia đã tham gia vào các lĩnh vực kỹ thuật đánh giá rủi ro, thực hành thú y và giám sát trong bối cảnh bệnh lở mồm long móng. Hội đồng cũng đã tham khảo ý kiến của OIE liên quan đến hoạt động và giải thích Bộ luật Sức khỏe Động vật Trên cạn của nó. Hội đồng xét xử nhận thấy rằng các biện pháp của Hoa Kỳ không phù hợp với các quy định trên của Thỏa thuận SPS, Hội đồng đã thực hiện kinh tế tư pháp đối với các yêu sách của Argentina theo Điều I: 1 (MFN) và XI: 1 của GATT 1994 (Hạn chế định lượng) cũng như sự bảo vệ của Hoa Kỳ theo Điều XX (b) (cần thiết để bảo vệ tính mạng hoặc sức khỏe động vật) của GATT 1994.

Trong thời kỳ thế giới phải trải qua đại dịch COVID - 19, số lượng các lệnh cấm và hạn chế xuất nhập khẩu ngày càng tăng do một số thành viên WTO đã đưa ra để giảm thiểu tình trạng thiếu hụt nghiêm trọng ở cấp quốc gia. Để ứng phó với COVID - 19 khẩn cấp đòi hỏi sự gia tăng mạnh mẽ trong sản xuất các vật tư y tế thiết yếu trên toàn cầu. Chuỗi giá trị hoạt động tốt có thể giúp nhanh chóng tăng cường sản xuất trong khi vẫn ngăn chặn sự gia tăng chi phí. Khi sản xuất mới có sẵn, thương mại sẽ rất cần thiết để chuyển nguồn cung từ nơi chúng dồi dào sang nơi chúng thiếu, đặc biệt là khi dịch bệnh lên đến đỉnh điểm vào các thời điểm khác nhau ở các địa điểm khác nhau. Tuy nhiên, việc thiếu hợp tác quốc tế có nguy cơ cản trở phản ứng nguồn cung cần thiết khẩn cấp. Tính đến tháng 4 năm 2020, đã có 80 quốc gia và các vùng lãnh thổ hải quan riêng biệt đã đưa ra các lệnh cấm hoặc hạn chế xuất khẩu do hậu quả của đại dịch COVID-19, bao gồm 46 thành viên WTO (72 nếu các quốc gia thành viên EU được tính riêng lẻ) và tám quốc gia không phải là thành viên WTO. Hầu hết trong số này đã được mô tả là các biện pháp tạm thời⁶. Ít nhất hai thành viên đã loại bỏ một số hạn chế đó.

Bà Sabrin Chowdhury, người đứng đầu mảng hàng hóa tại Công ty xếp hạng tín dụng Fitch Solutions, cho biết khoảng 30 quốc gia đã thực hiện các biện pháp hạn chế xuất khẩu lương thực kể từ khi cuộc chiến tại Ukraine bắt đầu, đồng thời cảnh báo chủ nghĩa bảo hộ nông nghiệp đang ở mức cao nhất kể từ cuộc khủng hoảng giá lương thực năm 2007 và 2008 làm an ninh lương thực thế giới và những khu vực dễ tổn thương đứng trước rủi ro vô cùng to lớn. Giá lương thực thế giới đã tăng hơn 70% theo ghi nhận của các công cụ đo lường từ Liên Hợp quốc kể từ giữa năm 2020 và gần đạt mức kỷ lục sau khi Nga tiến hành "chiến dịch quân sự đặc biệt" tại

⁶ WTO (2020), *EXPORT PROHIBITIONS AND RESTRICTIONS*, World Trade Organization. Xem tại: https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/export_prohibitions_report_e.pdf (Truy cập ngày: 23/10/2022).

Ukraine, cản trở xuất khẩu nhiều mặt hàng thiết yếu và làm rối loạn chuỗi cung ứng. Chủ nghĩa bảo hộ lương thực trở nên nổi bật trong giai đoạn này có thể đẩy chi phí tiếp tục lên cao, tổn hại sức mua của người tiêu dùng và đẩy các ngân hàng trung ương vào thế khó khi vừa phải kiềm chế lạm phát, vừa phải duy trì tăng trưởng. Giới quan sát lo ngại tình thế hiện nay sẽ tạo tiền đề cho một số mặt hàng chủ lực quan trọng nhất trở nên đắt đỏ hơn. Theo Bloomberg, giá lúa mì giao sau đã tăng 56% trong năm nay, dầu cọ tăng 38%, trong khi công cụ của Liên Hiệp Quốc ghi nhận giá sữa tăng 14%. Ngoài ra, hạn chế xuất khẩu không chỉ là tin xấu đối với các nước nhập khẩu. Tiến sĩ David Adamson, giảng viên cấp cao tại Trung tâm Tài nguyên và thực phẩm toàn cầu tại Đại học Adelaide, cho biết nông dân ở các quốc gia sản xuất cũng chịu ảnh hưởng tiêu cực do không thể tận dụng giá quốc tế cao⁷.

Các lệnh cấm và hạn chế xuất khẩu được áp dụng bởi các nước xuất khẩu lớn trong ngắn hạn có thể làm giảm giá trong nước đối với hàng hóa được đề cập và tăng tính sẵn có trong nước. Trong nhiều trường hợp, chúng cũng được sử dụng như những biện pháp phòng vệ thương mại hay các công cụ chính trị và đem lại những hiệu quả nhất định đối với việc thực hiện các chính sách của Chính phủ nước áp dụng. Tuy nhiên, chiến lược này không phải là không tốn kém: các biện pháp làm giảm nguồn cung thế giới của các sản phẩm liên quan và các nước nhập khẩu không có khả năng sản xuất các sản phẩm này bị ảnh hưởng. Bên cạnh đó, các nước xuất khẩu cũng có nguy cơ thua lỗ về lâu dài. Một mặt, giá trong nước thấp hơn sẽ làm giảm động lực sản xuất hàng hóa trong nước, và giá nước ngoài cao hơn tạo động lực để buôn lậu nó ra khỏi đất nước, cả hai đều có thể làm giảm tính sẵn có trong nước của sản phẩm. Mặt khác, các hạn chế do một quốc gia khởi xướng có thể gây ra hiệu ứng domino. Nếu thương mại không cung cấp khả năng tiếp cận an toàn, có thể dự đoán được đối với hàng hóa thiết yếu, các quốc gia có thể cảm thấy họ phải đóng cửa khỏi hàng nhập khẩu và thay vào đó theo đuổi sản xuất trong nước, thậm chí với giá cao hơn nhiều. Một kịch bản như vậy có thể sẽ dẫn đến nguồn cung thấp hơn và giá cao hơn cho hàng hóa rất cần thiết. Những tác động lâu dài có thể là đáng kể.

3. Những vấn đề pháp lý về thực hiện hợp đồng đối với doanh nghiệp

Việc một nước cấm, hạn chế xuất nhập khẩu sẽ khiến cho các vấn đề pháp lý phát sinh với các doanh nghiệp xuất nhập khẩu. Một lệnh cấm và hạn chế xuất nhập khẩu một mặt hàng được ban hành sẽ gây nên tác động lớn. Không chỉ ảnh hưởng tới những quốc gia xuất khẩu, nhập khẩu hàng hóa từ quốc gia ban hành lệnh mà nó còn ảnh hưởng đến cả thị trường hàng hóa trên toàn thế giới. Có thể thấy một trường hợp gần đây là Ấn Độ cấm xuất khẩu gạo. Tổng cục Ngoại thương Ấn Độ đã ban hành lệnh cấm xuất khẩu đối với mặt hàng gạo tằm (có hiệu lực từ sau ngày 15/9/2022). Đồng thời, Ấn Độ cũng áp thuế xuất khẩu 20% đối với các mặt hàng gạo trắng và gạo lứt (chiếm 60% tổng kim ngạch xuất khẩu gạo của Ấn Độ). Nguyên nhân chính là do Chính phủ Ấn Độ đang ngày càng lo ngại về nguồn cung suy giảm và lạm phát giá lương thực⁸. Về phía các doanh nghiệp, nhiều thương nhân đã không thể ký kết thêm hợp đồng ngay sau khi chính sách được ban hành. Theo ước tính có khoảng 1 triệu tấn gạo đang bị mắc kẹt ở cảng của nước này do nhà nhập khẩu từ chối trả thêm mức thuế xuất khẩu 20% mới được

⁷ Nguyễn Hạnh (2022), “Đã có 30 quốc gia hạn chế xuất khẩu lương thực, chủ nghĩa bảo hộ trở nên nổi bật”, *TTWTO VCCI*, <https://trungtamwto.vn/chuyen-de/20782-da-co-30-quoc-gia-han-che-xuat-khau-luong-thuc-chu-nghia-bao-ho-troi-day>, truy cập ngày: 23/10/2022.

⁸ Theo công văn 6263/VPCP-KTTH ngày 21/9/2022 về việc Ấn Độ cấm xuất khẩu gạo và tác động đến việc sản xuất và xuất khẩu gạo của Việt Nam. Xem tại: <https://vpcp.chinhphu.vn/van-ban-ban-hanh/172643.htm>, truy cập ngày: 23/10/2022.

ban hành. Tầm ảnh hưởng khi một lệnh cấm, hạn chế xuất nhập khẩu là không hề nhỏ nên có thể thấy rằng trong các hiệp định thương mại thế hệ mới, như CPTPP và EVFTA đều có quy định về cấm, hạn chế xuất nhập khẩu. Trong đó, các hiệp định đều hướng tới việc các nước cam kết không áp dụng lệnh cấm, hạn chế xuất nhập khẩu, trừ một số trường hợp bảo lưu, và nếu bảo lưu thì phải đảm bảo minh bạch. Tuy nhiên, trên thực tế vẫn có những lệnh cấm, hạn chế xuất nhập khẩu được ban hành. Đơn cử gần đây là lệnh cấm xuất khẩu thịt gà của Malaysia, một nước thành viên của Hiệp định CPTPP.

Trong hiệp định CPTPP và EVFTA không có điều khoản quy định cụ thể về bất khả kháng. Công ước Viên 1980 về hợp đồng mua bán hàng hóa quốc tế (CISG) quy định tại Điều 79 (1) như sau: *“Một bên không chịu trách nhiệm về việc không thực hiện bất kỳ một nghĩa vụ nào đó của họ nếu chứng minh được rằng việc không thực hiện ấy là do một trở ngại nằm ngoài sự kiểm soát của họ và người ta không thể chờ đợi một cách hợp lý rằng họ phải tính tới trở ngại đó vào lúc ký kết hợp đồng hoặc là tránh được hay khắc phục các hậu quả của nó.”* Pháp luật Việt Nam cũng quy định về sự kiện bất khả kháng tại Điều 156 Bộ luật dân sự 2015, theo đó: *“Sự kiện bất khả kháng là sự kiện xảy ra một cách khách quan không thể lường trước được và không thể khắc phục được mặc dù đã áp dụng mọi biện pháp cần thiết và khả năng cho phép.”* Như vậy, pháp luật quốc tế và pháp luật Việt Nam có quy định khá tương tự nhau về khái niệm của sự kiện bất khả kháng. Ngoài ra, trong các hợp đồng mua bán hàng hóa quốc tế các bên có thể soạn điều khoản về bất khả kháng hoặc miễn trách. Nội dung điều khoản được soạn theo ý chí thỏa thuận của các bên, đồng thời vẫn phải tuân thủ pháp luật. Nhìn chung, các yếu tố cấu thành “trở ngại” bao gồm: Nằm ngoài sự kiểm soát; Không thể lường trước được và không thể tránh được cũng như không thể khắc phục được hậu quả. Vậy để sự kiện một nước áp dụng một lệnh cấm, hạn chế xuất nhập khẩu được xem là một sự kiện bất khả kháng thì nó cũng phải đáp ứng các yếu tố theo quy định của luật. Thứ nhất, có thể dễ dàng thấy được rằng, việc Chính phủ một nước ban hành một chính sách, lệnh cấm hoặc hạn chế xuất nhập khẩu nằm ngoài sự kiểm soát của các doanh nghiệp. Ngoài ra, cũng cần xem xét lệnh cấm, hạn chế xuất nhập khẩu có phải là nguyên nhân trực tiếp gây ra khó khăn cho việc thực hiện hợp đồng hay không. Khi một chính sách, lệnh được ban hành các doanh nghiệp sẽ không có lựa chọn khác ngoài việc tuân thủ. Để xem xét vấn đề các doanh nghiệp có thể lường trước hay nói cách khác là phải biết vào lúc ký kết hợp đồng hay không, có thể dựa trên thời điểm ký kết và thời điểm ban hành lệnh. Nếu hợp đồng được ký kết trước thì một lệnh cấm, hạn chế xuất nhập khẩu sẽ là sự kiện không thể lường trước. Trong trường hợp ngược lại, nó sẽ không được xem là sự kiện bất khả kháng. Yếu tố cuối cùng là không thể khắc phục được hậu quả. Dấu hiệu này rất quan trọng, có tính chất quyết định đối với việc xác định sự kiện đã xảy ra có phải là bất khả kháng đối với bên chịu tác động hay không. Tuy nhiên, việc xem xét các bên đã nỗ lực hết sức hoặc ít nhất có thiện chí khắc phục hậu quả không phải lúc nào cũng dễ dàng, minh bạch, dễ chứng minh. Như vậy, có thể thấy một lệnh cấm, hạn chế xuất nhập khẩu có thể xem là một sự kiện bất khả kháng, nếu nó đáp ứng đủ các yếu tố theo luật.

CPTPP không cho phép một bên yêu cầu bên kia thực hiện như điều kiện để được cấp phép nhập khẩu. Trong khi đó, EVFTA lại cho phép. Khi một quốc gia áp dụng điều kiện về giấy phép, các doanh nghiệp để có được giấy phép nhập khẩu sẽ phải áp dụng một số điều kiện do quốc gia đó đưa ra. Tuy nhiên, EVFTA chưa có quy định cụ thể về thời gian một quốc gia đưa ra thông báo về điều kiện để được cấp phép nhập khẩu đến khi có hiệu lực là bao lâu. Nếu một quốc gia đưa ra thông báo điều kiện để được cấp phép nhập khẩu và áp dụng ngay lập tức hoặc sau một khoảng thời gian ngắn, các doanh nghiệp có thể không xoay sở kịp. Điều này có thể

khuyến các hàng hóa đã trên đường vận chuyển hoặc chưa được thông quan ở các nước bị giữ lại và thậm chí không thể thông quan do không đáp ứng điều kiện. Đặc biệt đối với một số hàng hóa có thời gian bảo quản ngắn, hoặc chất lượng bị giảm xuống theo thời gian như cà phê, điều, hoa quả,... thì việc hàng hóa bị kéo dài thời gian hoặc không thể thông quan sẽ khiến doanh nghiệp chịu thiệt hại.

Trong CPTPP có một chương quy định về các biện pháp an toàn thực phẩm và kiểm dịch động thực vật, theo đó Khoản 6 Điều 7.11 quy định rằng *“Nếu một Bên nhập khẩu cấm hay hạn chế nhập khẩu một loại hàng hóa của Bên kia theo sai phạm phát hiện qua kiểm tra nhập khẩu thì Bên nhập khẩu phải thông báo về việc vi phạm cho ít nhất một trong các đối tượng sau: nhà nhập khẩu hay đại diện của nhà nhập khẩu, nhà xuất khẩu; nhà sản xuất hoặc Bên xuất khẩu.”* Như vậy, có thể hiểu nếu hàng hóa của một bên không đáp ứng quy định SPS của bên kia thì hàng hóa đó có thể bị áp dụng biện pháp cấm hoặc hạn chế xuất nhập khẩu. Trong đó, các quy định SPS của các bên bảo đảm minh bạch. Các doanh nghiệp cần chú ý tìm hiểu và đáp ứng quy định SPS của các nước khi xuất khẩu hàng hóa sang quốc gia đó để tránh tình trạng bị cấm hoặc hạn chế xuất nhập khẩu. Ngoài ra, việc không đáp ứng SPS của một quốc gia còn ảnh hưởng tới danh tiếng của hàng hóa trên thị trường quốc tế.

4. Khuyến nghị

Dù có rất nhiều tác động tiêu cực lên sự phát triển của thương mại quốc tế cùng chuỗi cung ứng toàn cầu, tuy nhiên, chúng ta không thể phủ nhận được tác dụng của những biện pháp này trong việc thực hiện các chính sách phát triển kinh tế của chính phủ, bảo hộ các ngành sản xuất trong nước và điều tiết cung cầu của thị trường nội địa. Chính vì thế, cần có những giải pháp đặt ra nhằm phòng tránh những rủi ro và giảm thiểu đến mức tối đa các thiệt hại khi Chính phủ các nước sử dụng những biện pháp này. Sau đây chúng em xin đưa ra một số những khuyến nghị như sau.

Về phía doanh nghiệp, để hạn chế rủi ro, các doanh nghiệp nên đa dạng hóa thị trường và nguồn cung; đồng tiền thanh toán, rà soát lại các hợp đồng và hồ sơ pháp lý, chủ động đàm phán để hạn chế rủi ro trong ký kết và thực hiện hợp đồng... Nghiên cứu các dòng hàng được hưởng ưu đãi của các Hiệp định thương mại tự do...

Về giải pháp cho những tác động trực tiếp: Các đơn hàng đã giao, doanh nghiệp tiến hành các biện pháp thanh toán nhanh thông qua các kênh từ ngân hàng nước ngoài, ngân hàng tư nhân. Đối với các đơn hàng đang trên đường giao hoặc có kế hoạch giao: Kéo hàng về, hoãn hoặc hủy đơn hàng, còn các đơn hàng vẫn được giao theo yêu cầu khách hàng thì thống nhất lại khâu thanh toán, thay đổi cảng và khách hàng chịu chi phí phát sinh.

Ngoài ra, doanh nghiệp cần chủ động tìm hiểu, thường xuyên cập nhật và thực hiện các quy định, biện pháp kỹ thuật liên quan đến chất lượng hàng hóa trong thương mại quốc tế, đồng thời cũng phải tích cực tham gia vào các hoạt động trao đổi thông tin, xây dựng tiêu chuẩn quốc gia, làm cơ sở cho việc vượt qua các rào cản một cách chủ động.

Về phía nhà nước, tập trung nâng cao năng lực nhận thức và phổ biến thông tin đến các doanh nghiệp về các chính sách, các biến động trên thị trường quốc tế. Việc Nhà nước cung cấp thông tin đến các doanh nghiệp sẽ giúp các doanh nghiệp giảm được đáng kể chi phí tìm kiếm thông tin và có sự chuẩn bị ngay từ đầu trong việc ứng phó được với những rào cản. Bên cạnh việc cung cấp thông tin, các cơ quan chức năng nên đưa ra những hướng dẫn cụ thể, chi tiết, thiết lập kênh giải đáp hỗ trợ và tư vấn cho doanh nghiệp khi gặp những rắc rối về các biện

pháp cấm, hạn chế xuất nhập khẩu của các nước. Đây là một vai trò hết sức quan trọng của Nhà nước đối với doanh nghiệp xuất khẩu. Ngoài ra, chúng ta cũng cần tăng cường học hỏi kinh nghiệm từ các quốc gia khác trong việc ứng phó với các lệnh cấm, hạn chế xuất nhập khẩu.

Kết luận

Ngày nay nền kinh tế thế giới đang ngày càng trở nên hội nhập, các hàng rào được dỡ bỏ, nhiều hiệp định được ký kết, các nền kinh tế dần trở nên phụ thuộc vào nhau. Tuy nhiên nền kinh tế thế giới luôn chứa đầy những biến động và rủi ro. Covid 19 hay gần đây là cuộc chiến giữa Nga và Ukraine đã chứng ta thấy sự mong manh của chuỗi cung ứng toàn cầu. Khi xảy ra thiếu hụt nguồn cung về lương thực, về năng lượng,... nhiều quốc gia đã lựa chọn biện pháp đóng cửa, áp dụng chính sách cấm, hạn chế xuất nhập khẩu để đảm bảo nguồn cung trong nước, đảm bảo an ninh lương thực,... Mặc dù các biện pháp này chỉ là tạm thời nhưng vẫn gây ra khó khăn đối với các quốc gia và đặc biệt là các doanh nghiệp khi tham gia vào thương mại quốc tế. Do đó, những hiệp định thương mại tự do thế hệ mới như CPTPP và EVFTA luôn có điều khoản để quy định về hạn chế xuất khẩu và nhập khẩu. Dù đã có quy định rõ ràng và minh bạch, song thực tế luôn luôn phức tạp và tiềm ẩn những vấn đề nằm ngoài quy định của pháp luật. Các doanh nghiệp cần chủ động và linh hoạt trong việc cập nhật, ứng phó với chính sách từ các chính phủ, biến động của tình hình kinh tế thế giới. Thêm vào đó, sự giúp đỡ từ phía chính phủ là một nguồn không thể thiếu để giúp đỡ doanh nghiệp khi tham gia vào thị trường quốc tế đầy phức tạp và cạnh tranh.

Tài liệu tham khảo

Công văn 6263/VPCP-KTTH ngày 21/9/2022.

Hiệp định chung về thuế quan và thương mại (GATT).

Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương.

Hiệp định thương mại tự do Liên minh châu Âu -Việt Nam (EVFTA).

Nguyễn, H. (2022), “Đã có 30 quốc gia hạn chế xuất khẩu lương thực, chủ nghĩa bảo hộ trở lại đây”, *TTWTO VCCI*, <https://trungtamwto.vn/chuyen-de/20782-da-co-30-quoc-gia-han-che-xuat-khau-luong-thuc-chu-nghia-bao-ho-troi-day>, truy cập ngày 23/10/2022.

WTO. (2015), “United States — Measures Affecting the Importation of Animals, Meat and Other Animal Products from Argentina”, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds447_e.htm.

WTO. (2020), “EXPORT PROHIBITIONS AND RESTRICTIONS”, *World Trade Organization*, https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/export_prohibitions_report_e.pdf.