

QUY ĐỊNH VỀ BẢO VỆ LỢI ÍCH CÔNG CỘNG TRONG CÁC CAM KẾT QUỐC TẾ VỀ ĐẦU TƯ CỦA VIỆT NAM

NGUYỄN THU HƯƠNG*

“Lợi ích công cộng” là một khái niệm trong khoa học pháp lý để chỉ các lợi ích quan trọng của xã hội hay cộng đồng có giá trị cao hơn các lợi ích của cá nhân, tổ chức. Các hiệp định thương mại tự do (FTAs) “thế hệ mới” về đầu tư mà Việt Nam là thành viên đều đề cao những giá trị phi kinh tế của lợi ích công cộng trong quan hệ pháp luật đầu tư quốc tế, vì đó là cơ sở bảo đảm cho sự phát triển bền vững của xã hội. Vì vậy, thách thức đặt ra cho Việt Nam là phải cân bằng hiệu quả giữa lợi ích của nhà đầu tư nước ngoài theo các cam kết quốc tế với lợi ích công cộng của quốc gia cũng như bảo đảm sự phát triển bền vững của đất nước.

Từ khóa: Lợi ích công cộng; bảo vệ lợi ích công cộng; hiệp định thương mại tự do; cam kết quốc tế về đầu tư.

The “public interest” is a concept in legal science that refers to the important interests of society or the community, which have higher value than those of individuals or organizations. In the “new-generation” free trade agreements (FTAs) on investment to which Vietnam is a party, the non-economic values of the public interest are highly emphasized in international investment law relations, as they serve as the foundation for ensuring sustainable social development. Therefore, a significant challenge for Vietnam is to effectively balance the interests of foreign investors under international commitments with the public interest of the nation, thereby ensuring the country’s sustainable development.

Keywords: Public interest; protection of public interest; free trade agreements (FTAs); international investment commitments.

NGÀY NHẬN: 05/5/2025

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 26/7/2025

NGÀY DUYỆT: 15/8/2025

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.356.2025.1294>

1. Đặt vấn đề

Việt Nam là thành viên của nhiều FTA thế hệ mới, do đó, bảo vệ lợi ích công cộng đã trở thành một yêu cầu cấp thiết đối với Việt Nam. Việc thực hiện bảo vệ lợi ích công cộng phù hợp với các cam kết quốc tế về đầu tư không những thể hiện nghĩa vụ thành viên của Việt Nam mà còn là động lực thúc đẩy

cải cách pháp luật trong nước. Bài viết tập trung phân tích: (1) Tổng quan về bảo vệ lợi ích công cộng trong FTAs thế hệ mới mà Việt Nam là thành viên; (2) Yêu cầu xây dựng, hoàn thiện khuôn khổ pháp lý về bảo vệ lợi ích công cộng của Việt Nam¹.

** TS, Viện Nhà nước và Pháp luật, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam*

2. Tổng quan về bảo vệ lợi ích công cộng trong các cam kết quốc tế về đầu tư theo các Hiệp định thương mại tự do thế hệ mới

2.1. Cam kết quốc tế về đầu tư

Theo Công ước viên năm 1969, thuật ngữ “điều ước” để nêu lên một thỏa thuận quốc tế được ký kết bằng văn bản giữa các quốc gia và được pháp luật quốc tế điều chỉnh, dù được ghi nhận trong một văn kiện duy nhất hoặc trong hai hay nhiều văn kiện có quan hệ với nhau. Có nhiều loại hình cam kết quốc tế khác nhau, như: hiệp ước song phương, hiệp ước đa phương, công ước, nghị định thư, tuyên bố chung... Tuy nhiên, dù là cam kết ở loại hình nào thì các nước thành viên đều phải có nghĩa vụ tuân thủ nguyên tắc tận tâm, thiện chí thực hiện cam kết quốc tế. Nguyên tắc này có trong các văn bản pháp lý quan trọng của luật quốc tế và được ghi nhận chính thức tại khoản 2 Điều 2 Hiến chương Liên hiệp quốc năm 1945; Công ước Viên năm 1969 và Tuyên bố về các nguyên tắc cơ bản của *Luật Quốc tế* năm 1970. Ở Việt Nam, điều ước quốc tế được quy định tại *Luật Điều ước quốc tế* năm 2016 là thỏa thuận bằng văn bản được ký kết nhân danh Nhà nước hoặc Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam với bên ký kết nước ngoài, làm phát sinh, thay đổi hoặc chấm dứt quyền, nghĩa vụ của Việt Nam theo pháp luật quốc tế, không phụ thuộc vào tên gọi là hiệp ước, công ước, hiệp định, định ước, thỏa thuận, nghị định thư, bản ghi nhớ, công hàm trao đổi hoặc văn kiện có tên gọi khác.

Đối với cam kết quốc tế về đầu tư, được hiểu là cam kết về quyền và nghĩa vụ giữa các nước thành viên nhằm giải quyết các vấn đề liên quan đến các khoản đầu tư xuyên biên giới, gồm: đãi ngộ, xúc tiến và bảo hộ đầu tư quốc tế, giải quyết tranh chấp; đặc biệt là đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI)... FTAs thế hệ mới được ký kết để thiết lập khu vực thương mại tự do giữa hai hoặc nhiều nước, với các điều khoản cam kết sâu rộng, chặt chẽ hơn các cam kết FTAs truyền thống. FTAs thế hệ mới có khả năng tác động đến

thể chế và yêu cầu thực thi cao hơn. Theo đó, các cam kết về đầu tư trong FTAs thường bao gồm các nội dung sau:

Một là, các cam kết nhằm mục đích tự do hóa đầu tư và bảo hộ đầu tư. Đây chính là các nguyên tắc mà các nước thành viên FTAs có nghĩa vụ phải thực hiện nhằm hạn chế sự can thiệp của nước tiếp nhận đầu tư vào hoạt động kinh doanh của nhà đầu tư, bao gồm: (1) Các cam kết liên quan đến nguyên tắc đối xử tối huệ quốc (MFN); (2) Các cam kết liên quan đến nguyên tắc đối xử quốc gia (NT); (3) Các cam kết liên quan đến yêu cầu về tiếp cận thị trường; (4) Các nguyên tắc không phân biệt đối xử; (5) Các cam kết về đối xử đầu tư (Treatment of Investment); (6) Cam kết liên quan đến vấn đề tước đoạt quyền sở hữu của nhà đầu tư nước ngoài; (7) Các cam kết cho nhà đầu tư nước ngoài chuyển tiền tự do vào và ra nước ngoài lãnh thổ tiếp nhận đầu tư.

Hai là, cam kết về cơ chế giải quyết tranh chấp. FTAs thế hệ mới với các cam kết sâu, rộng về đầu tư, do đó, các nhà đầu tư nước ngoài cần sự bảo đảm pháp lý cũng như cơ chế giải quyết tranh chấp chuyên biệt giữa nhà đầu tư và nước tiếp nhận đầu tư trước rủi ro tiềm ẩn, bao gồm các nội dung: (1) Cùng với những cam kết về đầu tư trong Hiệp định Thương mại tự do giữa Việt Nam và Liên minh châu Âu (EVFTA) thì việc Hiệp định Bảo hộ Đầu tư giữa Việt Nam và Liên minh châu Âu (EVIPA) được ký kết và thực thi có ý nghĩa đặc biệt quan trọng. EVIPA có 4 chương, 92 điều và 13 phụ lục, bao gồm các điều khoản bảo hộ và cơ chế giải quyết tranh chấp đầu tư. Trong đó, cam kết ưu tiên giải quyết tranh chấp bằng tham vấn (Điều 3.3) và hòa giải (Điều 3.4); cơ chế giải quyết tranh chấp khác biệt so với các điều ước quốc tế về đầu tư mà Việt Nam là thành viên (đặc điểm nổi bật nhất của EVIPA là Hiệp định này thiết lập cơ chế giải quyết tranh chấp thường trực để giải quyết tranh chấp giữa nhà nước và nhà đầu tư nước ngoài). (2) Chương 9 Điều 9.18 - 9.30 Phần B Hiệp định Đối tác toàn

diện và tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP) cho phép nhà đầu tư của một nước thành viên được khởi kiện Chính phủ nước tiếp nhận đầu tư quốc tế là thành viên CPTPP (theo Cơ chế ISDS) ra cơ quan tài phán quốc tế trong một số trường hợp nhất định. Trong các tranh chấp liên quan đến đầu tư quốc tế thì cơ chế ISDS là phức tạp nhất; (3) Hiệp định Đối tác kinh tế toàn diện khu vực (RCEP) dành riêng Chương 19 cung cấp các quy tắc và thủ tục hiệu quả và minh bạch để giải quyết các tranh chấp phát sinh trong khuôn khổ RCEP.

2.2. Về lợi ích công cộng và đặc điểm bảo vệ lợi ích công cộng trong các cam kết quốc tế về đầu tư

Thứ nhất, lợi ích công cộng: được quy định trong pháp luật đầu tư quốc tế nhằm tạo ra sự cân bằng giữa các lợi ích kinh tế của tư nhân và các lợi ích phi kinh tế của cộng đồng, xã hội. Tuy nhiên, cho đến nay, pháp luật đầu tư quốc tế không định nghĩa rõ ràng về khái niệm lợi ích công cộng. Song cũng có thể hiểu, lợi ích công cộng là một trong những ngoại lệ để các nước tiếp nhận đầu tư áp dụng biện pháp phòng vệ trước các tác động không mong muốn của đầu tư nước ngoài. Hay về cơ bản, lợi ích công cộng là một trong những ngoại lệ hay biện pháp phòng vệ phổ biến nhất được các quốc gia sử dụng².

FTAs thế hệ mới, như: CPTPP, EVFTA, RCEP... cũng không có quy định cụ thể về “lợi ích công cộng” mà chỉ định nghĩa rõ hơn đối với một số thuật ngữ và điều kiện áp dụng cũng như phát triển thêm một số ngoại lệ để giải quyết vấn đề liên quan đến lợi ích công cộng, như: sức khỏe cộng đồng, môi trường, an ninh quốc gia... với mong muốn cân bằng giữa lợi ích kinh tế và phi kinh tế trong quan hệ đầu tư quốc tế. Hội nghị Liên hiệp quốc về thương mại và phát triển (UNCTAD) đã khuyến nghị: khi quốc gia tiếp nhận đầu tư không thể quản lý các khoản đầu tư nước ngoài một cách linh hoạt thì sẽ dẫn đến khả năng thất bại trong việc cân bằng một cách thích đáng giữa các lợi ích công cộng và lợi ích của nhà đầu tư nước ngoài³.

Thứ hai, đặc điểm bảo vệ lợi ích công cộng: trong quá trình đổi mới, hội nhập và phát triển đất nước, Đảng ta tiếp tục khẳng định “bảo đảm cao nhất lợi ích quốc gia dân tộc”⁴. Như vậy, lợi ích quốc gia dân tộc tiếp tục được xem là mục tiêu và nguyên tắc tối thượng trong việc xử lý các vấn đề quan hệ quốc tế của Việt Nam. Việc bảo đảm cao nhất lợi ích quốc gia - dân tộc trên cơ sở các nguyên tắc cơ bản của Hiến chương Liên hiệp quốc và luật pháp quốc tế, bình đẳng, hợp tác, cùng có lợi không những thể hiện tính tương thích cao với bối cảnh Việt Nam hội nhập quốc tế ngày càng toàn diện, sâu rộng mà còn thể hiện Việt Nam là thành viên có trách nhiệm của cộng đồng quốc tế.

Xét về bản chất việc áp dụng các biện pháp nhằm bảo vệ lợi ích công cộng là giải quyết sự cân bằng giữa quyền lợi cá nhân của nhà đầu tư nước ngoài và của xã hội. Việc bảo vệ lợi ích công cộng có thể gây ra hệ quả: (1) Xâm phạm đến quyền lợi chính đáng của nhà đầu tư nước ngoài; (2) Vi phạm các cam kết quốc tế về đầu tư. Đồng thời, bảo vệ lợi ích công cộng có các đặc điểm sau: (1) Các biện pháp bảo vệ các lợi ích công cộng của nước tiếp nhận đầu tư có thể vi phạm các cam kết về bảo hộ đầu tư trong các FTAs và được áp dụng trong các phạm vi quy định (theo các nguyên tắc chung); (2) Các biện pháp bảo vệ lợi ích công cộng chỉ được áp dụng khi viện dẫn được một hoặc cùng lúc nhiều trường hợp ngoại lệ của các cam kết đầu tư quốc tế hay trong điều XX Hiệp định Chung về thuế quan và thương mại (GATT) để làm căn cứ pháp lý; (3) Các cam kết về ngoại lệ trong Hiệp định đầu tư quốc tế (IIAs) và Điều XX của GATT phải được viện dẫn chứng minh trong việc áp dụng để bảo vệ lợi ích công cộng; (4) Việc FTAs cho phép các nhà đầu tư nước ngoài kiện các nước tiếp nhận đầu tư nếu họ cho rằng các biện pháp bảo vệ lợi ích công cộng là không thỏa đáng đã phi chính trị hóa các tranh chấp đầu tư quốc tế. Việc này sẽ giúp bảo vệ quan hệ ngoại giao giữa các nước thành viên và tránh

việc các nước tiếp nhận đầu tư bị Chính phủ nước đi đầu tư áp dụng biện pháp trừng phạt chính trị hoặc kinh tế với lý do vi phạm cam kết.

3. Thực trạng pháp luật Việt Nam và yêu cầu xây dựng, hoàn thiện pháp luật

3.1. Thực trạng pháp luật Việt Nam liên quan đến bảo vệ lợi ích công cộng

Tất cả các nước trên thế giới đều coi trọng, đề cao lợi ích quốc gia khi thực hiện chính sách đối ngoại. Lợi ích quốc gia của mỗi nước cũng không giống nhau bởi mục tiêu phát triển của mỗi nước đều khác nhau. Tuy nhiên, các nước đều tôn trọng các nguyên tắc cơ bản của luật pháp quốc tế nhằm điều chỉnh những quan hệ phát sinh giữa quốc gia và các chủ thể trong mọi lĩnh vực của đời sống quốc tế nói chung và cam kết quốc tế về đầu tư nói riêng là nghĩa vụ thành viên các cam kết quốc tế. Vì vậy, việc thực hiện các cam kết về đầu tư, trong đó bao gồm cam kết về bảo vệ lợi ích công cộng theo FTAs thế hệ mới chính là thực hiện nghĩa vụ bắt buộc và có tính ràng buộc về mặt pháp lý đối với các nước thành viên.

Hiện nay, cơ sở pháp lý chung cho việc thực hiện bảo vệ lợi ích công cộng của Việt Nam, gồm:

(1) Áp dụng các biện pháp bảo vệ lợi ích công cộng tại Việt Nam: *Hiến pháp* năm (khoản 3 Điều 54); *Pháp lệnh Đối xử tối huệ quốc trong thương mại quốc tế* năm 2002 quy định ngoại lệ chung (Điều 5), ngoại lệ về đối xử tối huệ quốc trong thương mại hàng hóa (Điều 8), ngoại lệ về đối xử quốc gia (Điều 17); *Luật Quản lý ngoại thương* năm 2017 (từ Điều 18 - 31), *Luật Bảo vệ môi trường* năm 2020 (khoản 6, 7, 11 Điều 6); *Luật Chuyển giao công nghệ* năm 2017 (Điều 11); *Bộ luật Dân sự* năm 2015: (khoản 4 Điều 3); cùng với đó, trong nhiều điều khoản khác của *Bộ luật* này đề cao việc bảo vệ lợi ích công cộng; *Luật Thương mại* năm 2005 (sửa đổi, bổ sung năm 2017, 2019) (khoản 1 Điều 1, khoản 6 Điều 100); (điểm a khoản 4 Điều 29) *Luật Đầu tư* năm 2020.

(2) Giải quyết tranh chấp pháp luật Việt Nam: *Luật Đầu tư*, Nghị định số 15/2015/NĐ-CP (Điều 63 Chương IX); Quyết định số 14/2020/QĐ-TTg ghi nhận cơ chế ISDS dựa trên các căn cứ, điều kiện nhất định. Cụ thể: theo khoản 1 Điều 1 Quy chế phối hợp giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế được ban hành kèm theo Quyết định số 14/2020/QĐ-TTg ngày 08/4/2020 của Thủ tướng Chính phủ, tranh chấp đầu tư quốc tế là tranh chấp phát sinh từ việc nhà đầu tư nước ngoài kiện Chính phủ, Nhà nước Việt Nam hoặc cơ quan nhà nước, tổ chức được cơ quan nhà nước ủy quyền thực hiện chức năng quản lý nhà nước.

Gần đây nhất, ngày 24/6/2025 kỳ họp thứ 9, Quốc hội khóa XV đã thông qua Nghị quyết số 205/2025/QH15 về việc thí điểm Viện kiểm sát nhân dân khởi kiện vụ án dân sự để bảo vệ quyền dân sự của các chủ thể là nhóm dễ bị tổn thương hoặc bảo vệ lợi ích công cộng (gồm 4 chương 19 Điều, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2026) và được thực hiện trong 3 năm tại các tỉnh, thành phố: Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Cần Thơ, Quảng Ninh, Đắk Lắk. Theo đó, lợi ích công thuộc các lĩnh vực: đầu tư công; đất đai, tài nguyên, tài sản công khác; môi trường, hệ sinh thái; di sản văn hóa; an toàn thực phẩm, dược phẩm; bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng. Đặc biệt, trường hợp vụ việc có yếu tố nước ngoài hoặc khi xét thấy cần thiết thì Viện kiểm sát cấp tỉnh có thể khởi kiện hoặc tiến hành kiểm tra, xác minh, thu thập tài liệu, chứng cứ, sau đó phân công cho Viện kiểm sát khu vực khởi kiện vụ án. Những quy định Viện kiểm sát nhân dân khởi kiện vụ án dân sự trong trường hợp liên quan đến lợi ích công nhưng chưa có cơ quan, tổ chức hay cá nhân khởi kiện sẽ bổ sung thêm một chủ thể có đầy đủ năng lực khởi kiện vụ án dân sự, từ đó, góp phần lấp đầy khoảng trống pháp lý và khắc phục những hạn chế từ thực tế.

Như vậy, với hệ thống các quy định liên quan về bảo vệ lợi ích công cộng cho thấy, Việt Nam đã đặt con người và lợi ích chung

của xã hội làm trung tâm khi xây dựng pháp luật. Đây chính là bước đi quan trọng trong tiến trình cải cách tư pháp và xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

3.2. Yêu cầu xây dựng và hoàn thiện khuôn khổ pháp lý về bảo vệ lợi ích công cộng

Về cơ bản, Việt Nam đã có hệ thống các quy định liên quan về đầu tư với các chính sách mở cửa hội nhập sâu rộng, nhiều ưu đãi và nội dung bảo vệ lợi ích công cộng với các quy định chi tiết, cụ thể hơn về các “ngoại lệ” là phù hợp với xu hướng phát triển của pháp luật đầu tư quốc tế mới. Tuy nhiên, là một quốc gia đang phát triển và có nhiều tiềm năng về cả điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội và địa chính trị, cùng với việc là thành viên của FTAs thế hệ mới, Việt Nam đã và đang là điểm đến hấp dẫn của nhiều nhà đầu tư nước ngoài. Đại hội XIII của Đảng cũng khẳng định rõ: Việt Nam tiếp tục hội nhập sâu rộng trên cơ sở tận dụng các lợi thế từ hội nhập để phát triển đất nước, bảo vệ tối đa lợi ích của quốc gia, dân tộc. Do vậy, trong giai đoạn tới, để bảo đảm tính hiệu quả của bảo vệ lợi ích công cộng thì việc xác định cụ thể về “lợi ích công cộng” và mục đích “bảo vệ lợi ích công cộng” có ý nghĩa quan trọng trong việc miễn trừ trách nhiệm của Việt Nam khi thực hiện một biện pháp gây thiệt hại cho nhà đầu tư nước ngoài.

Mục tiêu áp dụng các biện pháp bảo vệ lợi ích công cộng chỉ thực sự có ý nghĩa khi hiệu quả trên thực tế. Việc xây dựng, hoàn thiện pháp luật nhằm nâng cao năng lực cơ chế tổ chức thực hiện pháp luật về bảo vệ lợi ích công cộng tại Việt Nam cũng như hạn chế tối đa các rủi ro pháp lý phải đối mặt, như: bị các nước đối tác kiện do vi phạm cam kết là vấn đề then chốt để bảo đảm việc thực hiện một cách hiệu quả mục tiêu này. Đồng thời, đây là cơ sở quan trọng để tạo lập các thủ tục pháp lý gắn với thiết chế và quy trình cụ thể trong việc bảo vệ lợi ích công cộng cũng như tạo điều kiện để các chủ thể liên quan phối hợp, hỗ trợ thực hiện. Bởi, xây dựng một chế định pháp luật về bảo vệ lợi

ích công cộng bảo đảm tương thích với các cam kết quốc tế về đầu tư dù có hoàn thiện đến mấy cũng không thực sự hiệu quả nếu các thiết chế áp dụng pháp luật hoạt động không tốt.

4. Kết luận

Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam là Nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân, do đó, việc bảo vệ lợi ích công cộng trong các cam kết quốc tế là tất yếu. Tuy nhiên, với việc là thành viên của các cam kết quốc tế nói chung và FTAs thế hệ mới nói riêng về đầu tư thì việc thực hiện các biện pháp bảo vệ lợi ích công cộng phù hợp với các cam kết là yếu tố quan trọng quyết định tính hiệu quả của biện pháp này cũng như thể hiện nghĩa vụ thành viên của Việt Nam. Các nghĩa vụ này là bắt buộc với các nước thành viên nếu không thực hiện thì sẽ phải chịu các chế tài thương mại. Do đó, nhu cầu xây dựng, hoàn thiện khuôn khổ pháp lý về bảo vệ lợi ích công cộng của Việt Nam, phòng ngừa, hạn chế rủi ro xảy ra tranh chấp khi thực hiện bảo vệ lợi ích công cộng; đồng thời, phải bảo đảm tính khả thi và hiệu quả trong thực tiễn áp dụng là vấn đề quan trọng hiện nay của Việt Nam. □

Chú thích:

1. Bài viết thuộc nghiên cứu của Đề tài cấp Bộ: “Bảo vệ lợi ích công cộng trong các cam kết quốc tế về đầu tư của Việt Nam”. Viện Nhà nước và Pháp luật - Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam.

2. Martinez-Fraga, P.J., Reetz, R.C (2015). *Public Purpose in International Law: Rethinking Regulatory Sovereignty in the Global Era*, 2015, tr. 126.

3. UNCTAD (2008). *International Investment Rule-making: Stocktaking, Challenges and the Way Forward*. United Nations Publication, 2008, tr. 98.

4. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021). *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII. Tập I*. H. NXB Chính trị quốc gia Sự thật, tr. 161 - 162.

5. Wei Wang (2017). *The Non - Precluded Measure Type Clause in International Investment Agreements: Significances, Challenges, and Reactions*, *ISCID. Review* 32, no 2 (2017), tr. 447 - 449.