

# NÂNG CAO HIỆU QUẢ GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP ĐẦU TƯ QUỐC TẾ TẠI VIỆT NAM

NGUYỄN THỊ HUYỀN\*  
NGUYỄN TRANG LINH\*\*

*Việt Nam đã và đang tham gia ký kết và thực hiện nhiều Hiệp định thương mại tự do (FTA) với các đối tác kinh tế lớn trên toàn cầu, nhằm hướng tới các cam kết sâu rộng hơn về bảo hộ đầu tư và tự do hóa thương mại. Cụ thể, Chính phủ Việt Nam đã từ bỏ quyền miễn trừ quốc gia và trao cho các nhà đầu tư của nước đã ký kết quyền được khởi kiện Chính phủ khi phát hiện vi phạm. Tuy nhiên, điều này cũng đồng nghĩa với việc phức tạp hóa các tranh chấp đầu tư quốc tế, khi phát sinh một yếu tố mới ảnh hưởng tới hiệu quả giải quyết tranh chấp, sự phối hợp giữa các cơ quan nhà nước có liên quan. Bài viết phân tích thực trạng cơ chế phối hợp trong giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế theo pháp luật Việt Nam, từ đó đề xuất một số khuyến nghị phù hợp nhằm nâng cao hiệu quả giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế tại Việt Nam hiện nay.*

*Từ khóa:* Cơ chế phối hợp; tranh chấp đầu tư quốc tế; giải quyết tranh chấp; nâng cao hiệu quả; Hiệp định Thương mại tự do (FTA); Chính phủ Việt Nam.

*Vietnam has been participating in many Free Trade Agreements (FTAs) with major international economic partners to deepen investment protection and trade liberalization commitments. Expressly, the Government of Vietnam has waived its national immunity and granted the investors of the contracting country the right to sue the Government upon discovering the violation. However, this leads to the complication of international investment disputes when a new factor arises, affecting the effectiveness of dispute settlement and coordination between relevant state agencies. The article analyzes the status of the coordination mechanism in international investment dispute settlement under Vietnamese law, proposing some appropriate recommendations to improve the effectiveness of global investment dispute settlement.*

*Keywords:* Coordination mechanism; international investment disputes; dispute resolution; improve the efficiency; Free Trade Agreement (FTA); the Government of Vietnam.

NGÀY NHẬN: 20/10/2023    NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 23/11/2023    NGÀY DUYỆT: 15/12/2023

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.335.2023.714>

## 1. Mở đầu

Hiện nay, hoạt động đầu tư quốc tế đang dần trở thành xu hướng chính trong quá trình liên kết kinh tế toàn cầu, là một bộ phận của quan hệ kinh tế quốc tế nói chung và thương

mại quốc tế nói riêng. Bởi vậy, trong hầu hết các trường hợp, đầu tư quốc tế đều được cấu

\* TS, Trường Đại học Ngoại thương

\*\* Sinh viên K59, Trường Đại học Ngoại thương

thành bởi hai yếu tố chính, là: (1) Sự dịch chuyển của dòng vốn giữa nhà đầu tư một nước sang nước khác; (2) Vì mục đích thu lợi. Cụ thể, theo Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD), đầu tư quốc tế là “việc doanh nghiệp đầu tư của nước chủ đầu tư tìm kiếm được lợi nhuận lâu dài thông qua hoạt động đầu tư trực tiếp được đặt tại nước được lựa chọn để đầu tư”<sup>1</sup>. Pháp luật Việt Nam cũng quy định tại khoản 13 Điều 3 Luật Đầu tư năm 2020, trong đó quy định hoạt động đầu tư ra nước ngoài là việc “nhà đầu tư chuyển vốn đầu tư từ một nước ra nước ngoài, sử dụng lợi nhuận thu được từ nguồn vốn đầu tư này để thực hiện hoạt động kinh doanh ở nước ngoài”.

Tuy nhiên, trong hoạt động đầu tư quốc tế đã phát sinh nhiều mâu thuẫn về quyền và nghĩa vụ của các bên theo điều ước quốc tế, hợp đồng hoặc thỏa thuận song phương về đầu tư giữa bên đầu tư (cá nhân/pháp nhân) và bên nhận đầu tư (cá nhân/pháp nhân, hoặc Chính phủ, Nhà nước), có nhiều “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”<sup>2</sup>. Do đó, cần nghiên cứu cơ chế phối hợp trong giải quyết các tranh chấp đầu tư quốc tế tại Việt Nam

## 2. Đặc điểm tranh chấp đầu tư quốc tế

*Thứ nhất*, chủ thể khởi kiện luôn là những nhà đầu tư nước ngoài. Cơ chế giải quyết tranh chấp giữa nhà đầu tư nước ngoài và quốc gia (ISDS) được coi là “cơ chế một chiều”, khi chỉ cho phép nhà đầu tư nước ngoài khởi kiện trực tiếp quốc gia tiếp nhận đầu tư mà không có quy định ngược lại nào để cho phép quốc gia tiếp nhận đầu tư khởi kiện nhà đầu tư nước ngoài theo cơ chế đó. Việc khởi kiện có thể được tiến hành đối với hành vi bị khiếu nại là vi phạm của bất kỳ cơ quan nhà nước/cán bộ nào tại trung ương, địa phương hay các tổ chức/cá nhân được ủy quyền thực hiện chức năng nhà nước (cơ quan nhà nước) như Chính phủ, bộ và cơ quan ngang bộ... Chính bởi “đặc

quyền” của nhà đầu tư nước ngoài trong cơ chế ISDS mà nước tiếp nhận đầu tư có thể bị hạn chế điều chỉnh các chính sách vì lợi ích công cộng, bởi nhà đầu tư nước ngoài có xu hướng khởi kiện nhà nước tiếp nhận đầu tư bất cứ khi nào lợi nhuận của họ bị tổn hại.

*Thứ hai*, nhà đầu tư thường khởi kiện các nghĩa vụ cơ bản của Nhà nước về bảo đảm đầu tư, bao gồm: (1) Vi phạm các tiêu chuẩn đối xử tối thiểu theo luật, tập quán quốc tế (gồm nguyên tắc đối xử công bằng, thỏa đáng - FET) và nguyên tắc bảo hộ đầu tư an toàn và đầy đủ; (2) Vi phạm nguyên tắc đối xử tối huệ quốc (MFN) và nguyên tắc đối xử quốc gia (NT); (3) Tước đoạt hoặc quốc hữu hóa tài sản đầu tư; (4) Chính phủ không trả nợ đúng cam kết; (5) Không bảo đảm quyền tiếp cận công lý và thiếu khách quan, công bằng trong xét xử tư pháp, thi hành án. Nguyên nhân cho các vi phạm này thường đến từ việc thiếu chặt chẽ khi kết kết điều ước quốc tế, đưa ra cam kết quá hấp dẫn để thu hút nhà đầu tư nhưng không lường trước được hậu quả; việc áp dụng pháp luật thiếu thống nhất giữa các cơ quan có thẩm quyền. Do đó, việc xây dựng chính sách mang tính toàn diện nhằm khắc phục các lỗ hổng về mặt lập pháp, đồng thời có cơ chế ứng phó kịp thời và tích cực là rất cần thiết.

*Thứ ba*, giải quyết tranh chấp phải đáp ứng yêu cầu của việc cân bằng lợi ích giữa chủ thể không mang quyền là các nhà đầu tư nước ngoài, với chủ thể mang quyền là quốc gia tiếp nhận đầu tư. Do vậy, pháp luật điều chỉnh loại hình tranh chấp này khá phức tạp và đa dạng, trong đó quy định về cơ chế giải quyết tranh chấp được xây dựng trong một số lượng đồ sộ các điều ước quốc tế, với nhiều điểm khác biệt với hệ thống cơ chế truyền thống. Chẳng hạn, hệ thống hiệp định thương mại tự do (FTAs) thế hệ mới như EVFTA cho phép sử dụng nhiều phương thức giải quyết tranh chấp khác nhau như hòa giải, trọng tài, tòa đầu tư thường trực, chứ không chỉ sử dụng trọng tài quốc tế như nhiều điều ước quốc tế khác.

### **3. Cơ chế phối hợp giữa cơ quan nhà nước trong giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế**

*Một là*, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước được xác định rõ trong Quy chế phối hợp giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế (Quyết định số 14/2020/QĐ-TTg ngày 08/4/2020 của Thủ tướng Chính phủ), cụ thể:

Cơ quan chủ trì là cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ hoặc Ủy ban nhân dân (UBND) tỉnh, thành phố có biện pháp bị kiện hoặc đe dọa bị kiện. Trường hợp có nhiều hơn 2 cơ quan bị kiện thì các bên tự thống nhất với nhau hoặc thông báo cho Bộ Tư pháp trình Thủ tướng Chính phủ quyết định trên nguyên tắc cơ quan chủ trì là cơ quan nhà nước có liên quan nhiều nhất và có năng lực phù hợp nhất để giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế đó.

Bộ Tư pháp (Vụ Pháp luật quốc tế có vai trò quan trọng) là cơ quan đại diện pháp lý cho Việt Nam, có trách nhiệm làm đầu mối giúp Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo thống nhất công tác giải quyết tranh chấp; xây dựng, cập nhật các chuyên gia pháp lý tham gia; đào tạo cán bộ về phòng ngừa và giải quyết tranh chấp; phối hợp hỗ trợ cơ quan chủ trì các vấn đề về pháp lý.

Cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan có trách nhiệm kịp thời phối hợp với cơ quan chủ trì và Cơ quan đại diện pháp lý giải quyết tranh chấp theo yêu cầu, phù hợp với khả năng chuyên môn hoặc lĩnh vực quản lý, bao gồm việc cung cấp đầy đủ, chính xác các thông tin về vụ tranh chấp, cử thành viên tham gia...

*Hai là*, sự phối hợp giữa các cơ quan nhà nước: (1) Phối hợp trong giai đoạn giải quyết khiếu nại, tố cáo của nhà đầu tư nước ngoài: Cơ quan có thẩm quyền giải quyết sẽ tiến hành giải quyết khiếu nại, tố cáo, vướng mắc của nhà đầu tư nước ngoài theo quy định Việt Nam và cam kết quốc tế có liên quan. Theo đó, Tòa án hoặc trọng tài Việt Nam có thẩm quyền giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế, trừ khi có thỏa thuận khác theo hợp đồng hoặc điều ước quốc tế có liên quan. Trường hợp các cơ quan này không thể giải quyết dứt điểm khiếu nại thì phối hợp với Bộ Tư pháp để báo cáo

Thủ tướng Chính phủ đề xuất giải pháp xử lý, phòng ngừa tranh chấp phát sinh. Tuy nhiên, các cơ quan cần nỗ lực giải quyết vụ việc nhằm hạn chế khả năng khiếu kiện ra trọng tài quốc tế hoặc cơ quan tài phán nước ngoài; (2) Phối hợp trong giai đoạn giải quyết tranh chấp với nhà đầu tư nước ngoài: nhìn chung, khối lượng công việc ở giai đoạn này tương đối nhiều và phức tạp, đòi hỏi sự phối hợp của các bộ, ban, ngành, địa phương liên quan đến vụ việc, tính cả giai đoạn thương lượng với nhà đầu tư nước ngoài. Cơ chế phối hợp trong giai đoạn này bao gồm việc tiếp nhận thông báo khởi kiện, thương lượng, chuẩn bị tài liệu, nhân lực cho vụ kiện, xây dựng các kế hoạch cụ thể, và xử lý các vấn đề sau phiên xét xử...

*Ba là*, lợi ích của cơ chế phối hợp trong giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế: (1) Cơ hội giành thắng lợi trong các tranh chấp đầu tư quốc tế cao hơn, hiệu quả hơn; (2) Sự gia tăng trong năng lực phối hợp giữa các cơ quan nhà nước là tiền đề thúc đẩy việc hoàn thiện các chính sách, quy định về phát triển đầu tư, nâng cao năng lực của các bộ tham gia giải quyết tranh chấp; (3) Kịp thời khắc phục những hạn chế về mặt pháp lý trong các văn bản quy phạm pháp luật đối với việc phối hợp trong giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế.

### **4. Một số bất cập, hạn chế về phối hợp trong giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế**

*Thứ nhất*, biện pháp về phòng ngừa tranh chấp vẫn chưa được quy định là một giai đoạn cụ thể trong cơ chế phối hợp. Theo đó, Quyết định số 14/2020/QĐ-TTg đã quy định gián tiếp về việc phòng ngừa tranh chấp qua quá trình tham vấn, thương lượng với nhà đầu tư có vướng mắc, khiếu kiện. Tuy nhiên, hai biện pháp trên đều có nhiều hạn chế khi áp dụng, như đối với phương thức thương lượng, pháp luật Việt Nam chưa có khung pháp lý chi tiết về phương thức đàm phán thương lượng trong đầu tư quốc tế; hòa giải vẫn chưa thực sự phổ biến.

*Thứ hai*, năng lực, kinh nghiệm quản lý đầu tư nước ngoài ở nhiều địa phương còn hạn chế. Ở nhiều địa phương, khu vực xa trung



tâm thường khó tiếp cận, không có điều kiện đào tạo các chuyên gia, cán bộ giỏi, có chuyên môn tốt về cơ chế ISDS. Điều này, một mặt tạo nên sự chênh lệch, không đồng đều về năng lực ở địa phương và trung ương, gây cản trở cho quá trình phối hợp từ địa phương lên trung ương.

*Thứ ba*, các xung đột về quy định trong hệ thống pháp luật Việt Nam liên quan đến hoạt động đầu tư làm phát sinh các biện pháp xử lý khác nhau về cùng một vấn đề giữa các địa phương, làm giảm tính chủ động của cơ quan nhà nước trong giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế. Pháp luật Việt Nam còn tồn tại 20 điểm xung đột, chông chéo lớn về đầu tư, đất đai, xây dựng, môi trường, đấu thầu, điển hình, như: xung đột về thủ tục chấp thuận chủ trương đầu tư đối với dự án xây dựng nhà ở giữa *Luật Đầu tư* và *Luật Nhà ở*; xung đột về đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư trong dự án có sử dụng đất và đấu giá quyền sử dụng đất; chông chéo thủ tục xin phép chuyển nhượng dự án bất động sản giữa *Luật Đầu tư* và *Luật Kinh doanh bất động sản*...<sup>4</sup>.

### 5. Một số khuyến nghị nhằm nâng cao hiệu quả giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế

*Một là*, các cơ quan nhà nước cần phối hợp xây dựng một chiến lược phòng ngừa tranh chấp đầu tư quốc tế. Theo đó, Bộ Kế hoạch và Đầu tư với cương vị là cơ quan quản lý nhà nước về đầu tư nước ngoài sẽ là cơ quan chủ trì thực hiện, phối hợp với Bộ Tư pháp và phát huy vai trò tham gia của UBND cấp tỉnh là đơn vị thực hiện việc cấp giấy phép hoặc đăng ký đầu tư. Chiến lược này cần bảo đảm sự thống nhất, toàn diện xuyên suốt các giai đoạn nhà đầu tư nước ngoài tiếp cận thị trường Việt Nam, từ lúc chọn lọc, đánh giá các nhà đầu tư tiềm năng, có thiện chí cam kết đầu tư, đến việc minh bạch, ngắn gọn trong thủ tục cấp phép và sau đó là công tác giám sát chặt chẽ việc triển khai dự án đầu tư.

*Hai là*, cần khắc phục các lỗi chông chéo về pháp luật, bổ sung thêm các quy định về phương thức giải quyết tranh chấp bằng

thương lượng và ban hành các hướng dẫn chi tiết cho các cơ quan nhà nước ở địa phương thực hiện thống nhất cơ chế phối hợp. Trong đó, sự thống nhất các quy định pháp luật về đầu tư sẽ bảo đảm việc tuân thủ pháp luật của các nhà đầu tư nước ngoài tại Việt Nam, đồng thời giúp cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý tốt các vấn đề pháp lý trong quá trình quản lý hoạt động đầu tư nước ngoài và xử lý khiếu nại đầu tư một cách nhất quán, hiệu quả, đúng quy định cả về nội dung và trình tự, nhờ đó có thể giảm thiểu các tranh chấp phát sinh từ tình trạng chậm trễ trong thủ tục hành chính về đầu tư. Các quy định về thương lượng cũng nên được ghi nhận trong các văn bản quy phạm pháp luật của Việt Nam và nên được cụ thể hóa hơn nữa trong quy chế phối hợp theo Quyết định số 14/2020/QĐ-TTg.

*Ba là*, cần rà soát lại nội dung tại các hiệp định song phương về đầu tư (BIT) hoặc các chương về đầu tư trong các FTA nhằm bảo đảm cân bằng giữa mục tiêu bảo hộ đầu tư của quốc gia nơi nhà đầu tư có quốc tịch và khả năng điều chỉnh chính sách, pháp luật vì lợi ích công cộng của nước tiếp nhận đầu tư. Một số BIT, FTA gần đây (CPTPP và EVIPA) đều tiếp cận theo hướng gia tăng thêm nghĩa vụ cho nhà đầu tư và bảo vệ Nhà nước trong trường hợp cần thiết thay đổi chính sách, pháp luật vì lợi ích người dân. Việc rà soát điều ước quốc tế sẽ là cần thiết để không bỏ lỡ các điều khoản có lợi cho Việt Nam, đồng thời phát hiện những điểm chưa thống nhất với pháp luật trong nước để tiến hành sửa đổi, bổ sung kịp thời.

*Bốn là*, nâng cao năng lực cho cán bộ chuyên trách về giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế, cần được tiến hành thường xuyên ở cả trung ương và địa phương, xây dựng một đội ngũ cán bộ có chuyên môn cao, xứng tầm quốc tế và có khả năng tham gia giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế trực tiếp. Cần có kế hoạch xây dựng, bồi dưỡng và phát triển đội ngũ pháp lý, đội ngũ cán bộ tham gia giải quyết tranh chấp. Đặc biệt, cần nâng cao nhận thức về rủi ro, tác động tiêu cực khi bị nhà đầu

tư khởi kiện, nhận thức và thói quen phối hợp linh hoạt với các cơ quan, tổ chức có liên quan, nhờ vậy có thể bảo đảm sự chủ động và hiệu quả trong phòng ngừa tranh chấp và ứng phó giải quyết tranh chấp.

Năm là, tăng cường công tác thông tin, phối hợp trong giai đoạn tiền tố tụng, thực tế thường bị động trong giai đoạn đầu của tranh chấp ISDS trên cơ sở các hiệp định đầu tư, nhất là ở khâu chỉ định trọng tài, lựa chọn công ty luật và các vấn đề liên quan tới thủ tục ban đầu của các vụ kiện. Do vậy, trong giai đoạn tiền tố tụng, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần chủ động tập hợp đầy đủ tài liệu, bằng chứng và tìm kiếm chuyên gia, thuê luật sư, xây dựng kế hoạch ngân sách, các phương án thuê công ty luật uy tín trên thế giới phù hợp và khả thi, sau đó kịp thời nghiên cứu, thu thập chứng cứ và xây dựng phương án kháng biện phần bác lại các cáo buộc của nguyên đơn nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của phía Việt Nam. Ngoài ra, khi nhà đầu tư đã khởi kiện, các cơ quan này vẫn phải tiếp tục tìm cách tháo gỡ khó khăn, vướng mắc của nhà đầu tư, chủ động xử lý các vi phạm (nếu có) từ phía cơ quan nhà nước.

### 6. Kết luận

Việt Nam đã và đang nỗ lực hoàn thiện các thể chế về bảo hộ đầu tư và giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế, trong đó Quy chế phối hợp trong Quyết định số 04/2014/QĐ-TTg và Quyết định số 14/2020/QĐ-TTg đã đem lại nhiều kết quả tích cực trong giải quyết các vụ ISDS với nhà đầu tư nước ngoài, giúp nâng cao năng lực giải quyết tranh chấp từ địa phương đến trung ương và giữ vững uy tín quốc gia trên thị trường quốc tế về vấn đề đầu tư.

Tuy nhiên, cơ chế trên vẫn còn một số hạn chế nhất định, chủ yếu tập trung vào các biện pháp phòng ngừa tranh chấp và đào tạo nguồn nhân lực có chuyên môn cao. Do vậy, Việt Nam cần sớm hoàn thiện hệ thống pháp luật quốc gia về đầu tư, rà soát các điều ước quốc tế liên quan sao cho phù hợp với pháp luật Việt Nam và có lợi nhất về phía Việt Nam; đồng thời xây dựng các biện pháp phòng ngừa tranh

chấp từ xa, cũng như các kế hoạch về phát triển một đội ngũ nhân sự quản lý nhà nước và giải quyết tranh chấp chuyên nghiệp □

### Chú thích:

1. Nguyên gốc tiếng Anh: “Direct investment is a category of cross-border investment made by a resident in one economy (the direct investor) with the objective of establishing a lasting interest in an enterprise (the direct investment enterprise) that is resident in an economy other than that of the direct investor” - OECD (2008), “OECD Benchmark Definition of Foreign Direct Investment”, 4th edition, p. 17.

2. Quyết định số 14/2020/QĐ-TTg ngày 08/4/2020 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế phối hợp giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế.

3. Theo thống kê của Investment Policy Hub (UNCTAD). <https://investmentpolicy.unctad.org>, truy cập ngày 30/7/2023.

4. Báo cáo chông chéo pháp luật về đầu tư kinh doanh. <https://vibonline.com.vn>, truy cập ngày 01/8/2023.

### Tài liệu tham khảo:

1. Vũ Thị Ngân. Chủ động ứng phó với tranh chấp giữa nhà đầu tư nước ngoài và nhà nước tiếp nhận đầu tư: Một số lưu ý cho Việt Nam. Tạp chí Quản lý và Kinh tế quốc tế, 2021.

2. Hoàng Thanh Xuân. Cơ chế phòng ngừa tranh chấp đầu tư quốc tế - kinh nghiệm quốc tế và đề xuất cho Việt Nam. Báo cáo tổng kết, Trường Đại học Luật Hà Nội, 2020.

3. Báo cáo nghiên cứu: Nâng cao hiệu quả giải quyết tranh chấp tại Việt Nam. <https://moj.gov.vn>, truy cập ngày 01/8/2023.

4. Cẩm nang hướng dẫn phòng ngừa, giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế. <https://pdf.usaid.gov>, truy cập ngày 29/7/2023.

5. Giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế trong các hiệp định thương mại tự do thế hệ mới mà Việt Nam là thành viên. <http://www.lapphap.vn>, truy cập ngày 30/7/2023.

6. Giải quyết tranh chấp đầu tư, thương mại quốc tế trong khuôn khổ Hiệp định thương mại EVFTA và IPA bằng trọng tài. <https://tapchicongthuong.vn>, truy cập ngày 29/7/2023.

7. Pháp luật đầu tư quốc tế và thực tiễn áp dụng trong giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế. Trung tâm WTO VCCI. <https://trungtamwto.vn>, truy cập ngày 30/7/2023.