

# Các nội dung cơ bản và xu hướng chính sách đầu tư trong các hiệp định đầu tư quốc tế<sup>1</sup>

TRẦN THỊ NGỌC QUYÊN

**H**ôm nay, các hiệp định đầu tư quốc tế vẫn đang trở thành nội dung mà nhiều quốc gia quan tâm vì nó là một yếu tố trong nhóm khung chính sách liên quan đến đầu tư trực tiếp nước ngoài và là một trong những yếu tố liên quan trực tiếp đến thu hút nguồn vốn này. Bài viết tập trung vào những đặc điểm nổi bật của các hiệp định đầu tư quốc tế, xu hướng và những nhân tố trong các hiệp định đầu tư quốc tế liên quan đến lựa chọn chính sách đầu tư của các quốc gia trên thế giới thời gian tới.

**Từ khóa:** đầu tư trực tiếp nước ngoài; chính sách đầu tư; hiệp định đầu tư quốc tế.

**H**iện nay, các nước không ngừng điều chỉnh các chính sách quốc gia liên quan đến thu hút dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI). Đồng thời, các chính phủ đã sử dụng hiệu quả hơn các chính sách khuyến khích đầu tư gắn liền với cải thiện quy trình quản lý tại các quốc gia. Bên cạnh đó, thực tiễn tại các nước đang có thay đổi trong chính sách đầu tư quốc tế liên quan đến các hiệp định đầu tư quốc tế và các hiệp định này ngày càng có nhiều đổi mới về nội dung và cách thức triển khai.

## 1. Những thay đổi liên quan đến các hiệp định đầu tư quốc tế

### 1.1. Ký kết các hiệp định khu vực ngày càng trở thành hướng trọng tâm đối với các quốc gia

Trên thế giới, hiện nay, đàm phán ký kết các hiệp định đầu tư song phương (Bilateral investment treaties - BITs) không còn đóng vai trò chủ đạo khi mà xu hướng hoạch định chính sách đầu tư khu vực đang được tăng cường. Cụ thể, năm 2011, trên thế giới có 47 hiệp định đầu tư quốc tế (IIAs) đã được ký kết, trong đó có 33 hiệp định đầu tư song phương và 14 hiệp định đầu tư quốc tế khác, còn trong 5 tháng đầu năm 2012 thì có 10 hiệp định đầu tư song phương và 2 hiệp định đầu tư quốc tế khác<sup>2</sup> (WIR 2012). Thực tế, số lượng các hiệp định đầu tư song phương có xu hướng giảm dần là do một số nguyên nhân.

Một là, xu hướng đổi chiều dân hướng đến thực hiện ký kết các hiệp định khu vực, tại nơi mà một hiệp định khu vực đơn lẻ triển khai được nhiều các hiệp định đầu tư song phương và tại nơi mà khối khu vực (chứ không phải các thành viên đơn lẻ) có thể đàm phán với các chính phủ thứ ba. Hai là, thực tế, các hiệp định đầu tư quốc tế đang ngày càng trở thành vấn đề nhạy cảm về chính trị và gây ra nhiều tranh cãi, trước tiên là do quá trình phân xử hay lựa chọn trọng tài trong các hiệp định đầu tư quốc tế phổ biến là chính phủ của nước đầu tư, cho nên cơ chế khu vực có khả năng điều phối thuận lợi hơn.

Về tiêu chí số lượng, các hiệp định đầu tư song phương vẫn chi phối rõ nét đối với quá trình hoạch định chính sách đầu tư quốc tế. Tuy nhiên, dưới góc độ kinh tế, thực tế xu hướng này ngày càng giảm dần nhằm hướng tới khu vực hóa. Thực tiễn phát triển của các hiệp định đầu tư tại các quốc gia châu Á, châu Âu và Bắc Mỹ đã minh chứng cho xu

---

Trần Thị Ngọc Quyên, TS., Đại học Ngoại thương.

1. Bài viết này được tài trợ bởi Quỹ Phát triển khoa học và công nghệ Quốc gia (NAFOSTED) trong đề tài mã số II3.1-2013-35 "Vai trò của dòng vốn FDI trong quá trình tái cơ cấu kinh tế Việt Nam do TS. Trần Thị Ngọc Quyên chủ nhiệm.

2. Cuối năm 2011, tổng thể trên thế giới, IIAs bao gồm 3.164 hiệp định, trong đó có 2.833 BITs và 331 hiệp định đầu tư quốc tế khác. Tính đến cuối năm 2013, tổng số các hiệp định đầu tư quốc tế đã đạt tới con số 3.240.

hướng này. Những thảo luận về Hiệp định xuyên Thái Bình Dương (TTP -Trans-Pacific Partnership) vẫn đang tiếp diễn và kỳ vọng là sẽ thiết lập được khu vực thương mại tự do và gồm đầy đủ nội dung đầu tư với mục tiêu thúc đẩy tự do hóa và bảo hộ đầu tư. Đó là một vấn đề được đưa ra thảo luận xung quanh các bên có liên quan đến hoạt động đầu tư<sup>3</sup>.

Về tính bền vững, hiệp định đầu tư quốc tế là một công cụ linh hoạt. Các hiệp định bao gồm một số nguyên tắc mới, trong đó có một phần quan trọng liên quan đến khả năng thực thi quyền sở hữu trí tuệ trong nước<sup>4</sup>. Các bên đảm bảo rằng hiệp định mới không hề có những tiêu chí thấp hơn những tiêu chí đang tồn tại trong các hiệp định khác<sup>5</sup>.

Tiếp đến, ở cấp độ Liên minh châu Âu (EU), Ủy ban châu Âu (EC) đàm phán không chỉ những vấn đề liên quan đến tự do về thương mại và đầu tư, mà còn có các điều kiện về vấn đề bảo vệ đầu tư dưới góc độ tổng thể của các chính phủ (WIR10, WIR 11). Các quốc gia châu Âu chiếm đến 1/4 GDP toàn cầu và gần 1/2 đầu tư trực tiếp ra các nước trên thế giới<sup>6</sup>. Tháng 9-2011, Hội đồng EU đã đưa ra một trong ba hướng đàm phán về bảo hộ đầu tư đối với các hiệp định thương mại tự do với Canada, Ấn Độ và Xingapo. Như đã nhấn mạnh trong truyền thông của EC là "Hướng đến chính sách đầu tư quốc tế" và kết luận về mục tiêu đối với các hiệp định tương lai bao gồm các điều khoản đối với bảo hộ đầu tư là duy trì chế độ bảo hộ đầu tư cao, bao gồm cả quyền sở hữu trí tuệ như là bảo hộ đầu tư, các điều khoản công bằng và bình đẳng, quy tắc đãi ngộ tối huệ quốc và đãi ngộ quốc gia đối với các nhà đầu tư và giải quyết tranh chấp trong đầu tư.

Một ví dụ khác về đàm phán của tổ chức khu vực như là một nhóm thống nhất với các quốc gia bên ngoài chính là Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN). Một mặt, các thành viên ASEAN đã ký kết Hiệp định đầu tư toàn diện (ACIA) vào ngày 26-2-2009 và

có hiệu lực từ ngày 29-3-2012. Nội dung để ra khuôn khổ chung cho hoạt động đầu tư tại ASEAN<sup>7</sup>. Mặt khác, Hiệp hội này đã ký kết hiệp định với các nước ngoài khu vực như Úc và Niudilân (2008) và Trung Quốc (2010). Trong kết luận về ASEAN mới, các hiệp định mới không chấm dứt tồn tại của các hiệp định đầu tư song phương và các hiệp định thương mại tự do giữa từng thành viên của ASEAN với các quốc gia khác ngoài khu vực. Bởi vì, các bên ký kết có thể mong muốn đảm bảo quy tắc đãi ngộ thuận lợi nhất đối với các nhà đầu tư nước ngoài trong các hiệp định khác nhau vẫn đang có hiệu lực. Hiệp định đầu tư ASEAN - Trung Quốc đồng triển khai với 9 hiệp định đầu tư song phương giữa từng nước ASEAN và Trung Quốc<sup>8</sup>.

Về cơ bản, có sự cân bằng trong chuyển đổi ký kết các hiệp định đầu tư song phương sang các hiệp định khu vực, do đó sẽ tăng cường ảnh hưởng của các khu vực trong quá trình tạo lập quy tắc đối với các hiệp định đầu tư quốc tế. Trong hầu hết các trường hợp, ký kết các hiệp định đầu tư khu vực và

3. Ví dụ, có hơn 100 luật sư của các bên ký kết trong tương lai Hiệp định TTP đã lên tiếng lo lắng về triển vọng, bao gồm vấn đề trong tài giải quyết giữa chính phủ và nhà đầu tư trong hiệp định và ký thư mở để kêu gọi "tù chốt cơ chế tranh chấp giữa chính phủ và nhà đầu tư và kháng định lại sự hội nhập trong quá trình triển khai các quy trình luật pháp nội bộ của họ" <http://pplegal.wordpress.com/open-letter>.

Nếu như cả 12 quốc gia ký kết hiệp định này thì có thể là triển vọng thay thế được 47 các hiệp định đầu tư quốc tế (18 BITs và 29 IIAs khác) hiện nay đang được triển khai giữa những nước thành viên. (WIR 2012)

4. Cụ thể hơn, nó bao gồm yếu tố mới mà có thể được giải thích như là đưa cho các nhà đầu tư quyền hành động trực tiếp nhằm phá hoại các chính phủ nước tiếp nhận đầu tư để không thể thực thi các luật về sở hữu trí tuệ.

5. Điều khoản 25 trong Hiệp định đầu tư 3 bên giữa Trung Quốc, Hàn Quốc và Nhật Bản.

6. Năm 2005-2010, các quốc gia EU chiếm trung bình khoảng 47% dòng vốn FDI ra toàn cầu hàng năm (WIR 2011, tr. 187).

7. Nội dung cam kết chính của Hiệp định ACIA gồm: (i) Danh mục các biện pháp bảo lưu ACIA, (ii) Lộ trình.

8. Từng quốc gia thành viên tại ASEAN trừ Brunây đã ký kết BIT với Trung Quốc.

các hiệp định thương mại tự do diễn ra đồng thời và chính việc mở rộng các hiệp định giúp các quốc gia có thể phản ứng tốt hơn đối với thực tiễn hoạt động kinh tế ngày nay, trong khi thương mại và đầu tư quốc tế đang ngày càng có kết nối chặt chẽ. Nó cũng cho thấy chương đầu tư trong các hiệp định khu vực mới đã ký kết về cơ bản được sàng lọc và chi tiết hơn các điều khoản của các hiệp định trước đây.

Như vậy, xu hướng này có thể tạo nên hài hòa và gắn kết các quy định đầu tư và hướng tới đa phương hóa. Tuy nhiên, nếu như các hiệp định mới không yêu cầu loại bỏ những nội dung cũ, thì kết quả có thể sẽ là ngược lại: thay vì đơn giản hóa và tăng cường kết nối, thì xu hướng khu vực hóa lại có thể làm gia tăng các nhà luật hiệp định, tạo nên mạng lưới đầu tư quốc tế, thậm chí gây nên sự phức tạp, chồng chéo và không thống nhất.

## **1.2. Hiện nay, ngày càng gia tăng sự không hài lòng đối với cơ chế giải quyết tranh chấp giữa nhà đầu tư và chính phủ**

Trong khi các nhà đầu tư tiếp tục sử dụng cơ chế giải quyết tranh chấp giữa nhà đầu tư và chính phủ (ISDS), thì một số chính phủ đã không hài lòng với quy trình giải quyết tranh chấp hiện tại. Cụ thể, năm 2011, số lượng các trường hợp ISDS được lưu giữ lại trong ILAs tăng ít nhất lên đến 46 trường hợp. Đây là con số cao nhất trong các hiệp định dựa trên số lượng các tranh chấp xảy ra trong một năm. Cụ thể, Venezuela đã phải đối mặt với 10 vụ kiện mới, tiếp đến là Ai Cập (4 vụ), E-cu-a-do (4 vụ), Peru (3 vụ) và Ba Lan (2 vụ), Philipin (2 vụ) và Tuốc-mê-nix-tan (2 vụ)<sup>9</sup>. Đến cuối năm 2011, tổng số các trường hợp dựa trên cơ sở các hiệp định được biết đến đạt đến con số là 450 trường hợp<sup>10</sup>.

Trong thập kỷ vừa qua, việc tăng nhanh chóng các vụ giải quyết tranh chấp giữa nhà đầu tư và chính phủ do những yếu tố như số lượng các hiệp định đầu tư quốc tế tăng cao, tăng cường nhận thức về cơ chế giải quyết

tranh chấp của các nhà đầu tư và tư vấn luật pháp của họ, cũng như dòng vốn FDI tăng lên đáng kể. Tăng cường các vụ việc giải quyết các tranh chấp có thể một phần phản ánh trách nhiệm của nhà đầu tư đối với khung định của các chính phủ về vai trò của họ trong quá trình điều tiết và chèo lái nền kinh tế, như là áp dụng thông qua số lượng thay đổi các quy định quốc gia. Ví dụ, chính phủ ác-hen-ti-na nắm giữ cổ phần kiểm soát của tập đoàn Repsol và gần đây đã quốc hữu hóa tập đoàn dầu lửa lớn nhất của quốc gia này. Tập đoàn này đã thông báo rằng họ bắt đầu đưa vụ việc này ra tòa án thông qua Trung tâm quốc tế giải quyết các tranh chấp đầu tư (ICSID *International Centre for Settlement of Investment Dispute*).

Ở tình huống khác, các nhà đầu tư lại thù thích các chính sách công chủ đạo của các chính phủ xem chúng có ảnh hưởng tiêu cực như thế nào đến triển vọng kinh doanh của họ. Trường hợp tương tự đã xảy ra tại U-ru-guay vào tháng 2-2010, Philip Morris đã đệ đơn lên tòa chống lại chính phủ Úc với lý do những yêu cầu về đóng gói và nhãn mới của quốc gia này đối với các sản phẩm thuốc lá là vi phạm các điều khoản của hiệp định đầu tư song phương<sup>11</sup>. Công ty năng lượng của Thụy Điển Vattenfall đã tổng hợp tài liệu về vụ việc tranh chấp chống lại chính phủ Đức vì quyết định về loại bỏ dần các cơ sở năng lượng hạt nhân<sup>12</sup>.

9. Trong năm 2012, có ít nhất 89 chính phủ có trách nhiệm đối với một hoặc nhiều hơn các phán xử về hiệp định đầu tư. Số lượng lớn nhất các vụ kiện liên quan đến Argentina (51), Venezuela (25), Ecuador (23), Mexico (19), Cộng hòa Séc (18). Số lượng các phán xử đạt đến 220 vào cuối năm 2011, trong đó, khoảng 40% các kết luận nghiêng về lợi ích của các chính phủ và gần 30% thuộc về các nhà đầu tư.

10. Những số liệu thống kê và các phân tích cụ thể hơn về phát triển ISDS trong năm 2011 có thể xem cụ thể tại UNCTAD (2012a), "*Latest Developments in Investor-State Dispute Settlement*", IIA issues Note, No.1.

11. Philip Morris Asia Limited v. Australia, UNCITRAL, Notice of Claim, 22-6-2011.

12. Vattenfall AB và Federal Republic of Germany (ICSID Case No.ARB/12/12).

Ngày nay, một số chính phủ thể hiện quan tâm đối với hệ thống cơ chế giải quyết tranh chấp giữa nhà đầu tư và chính phủ. Tháng 4-2011, chính phủ Úc đã ban hành chính sách thương mại với nội dung có thể dừng hoặc loại bỏ mục liên quan đến cơ chế giải quyết tranh chấp trong IIAs mà họ sẽ ký kết trong thời gian tới. Lý giải cho quyết định này, các chính phủ cho rằng cơ chế giải quyết tranh chấp có thể đem lại nhiều quyền lợi về luật pháp kinh tế cho các doanh nghiệp nước ngoài hơn là nội địa và có thể gây cản trở đối với khả năng hoạch định chính sách công (luật kinh tế, môi trường và xã hội), cụ thể liên quan đến đăng ký đóng gói và nhãn hiệu thuốc lá của quốc gia. Tháng 1-2012, Venezuela đã đưa ra ý định của họ nhằm rút khỏi hiệp ước của Trung tâm quốc tế giải quyết các tranh chấp đầu tư và đang trở thành nước thứ ba thực hiện điều này (sau Bolivia và E-cu-a-do)<sup>13</sup>.

Việc thí hành các phán quyết thực sự không minh bạch hoặc rõ ràng. Thất bại của chính phủ Ác-hen-ti-na là phải chỉ trả cho hai phán quyết tại Trung tâm quốc tế giải quyết các tranh chấp đầu tư hơn 300 triệu USD đối với các công ty Mỹ và những yêu cầu của họ để tòa án thực hiện các phán quyết của Trung tâm quốc tế giải quyết các tranh chấp đầu tư tại quốc gia. Tháng 3-2012, Mỹ đã tri hoãn quyền của Achantina được hưởng lợi từ Hệ thống ưu đãi phổ cập (GSP) của Mỹ. Hệ thống này cho phép các nhà xuất khẩu từ các quốc gia đang phát triển phải trả thuế quan thấp hơn đối với các sản phẩm xuất khẩu của các nước này sang Mỹ. Đây là lần đầu tiên một quốc gia bị dừng áp dụng chương trình của Hệ thống ưu đãi phổ cập vì thất bại hay không thực thi phán quyết này do nảy sinh lo lắng từ "tái chính trị hóa" các tranh chấp đầu tư.

Cùng với đó là số lượng phản đối yêu cầu của các trọng tài ngày càng gia tăng, từ cả phía nhà đầu tư và các chính phủ là dấu hiệu khác của sự không hài lòng về các thủ tục về giải quyết tranh chấp. Khi mà trọng tài nhận

thức rằng thiên vị do chỉ định nhiều bên trong các quy trình thủ tục khác biệt, nhưng thực tế là đều cùng một bên hay cùng công ty luật nơi mà trọng tài có một vị trí nhất định trong các xét xử trước đây hay trong các văn bản học thuật. Như vậy, tất cả các yêu cầu sẽ không còn có cơ sở.

Đồng thời, các cuộc đàm thoại công đang đạt được tính hữu dụng và tính pháp lý của cơ chế giải quyết tranh chấp. Đôi khi, chúng diễn ra ở cấp độ quốc gia và tập trung vào lựa chọn của các nước đối với bao quát của cơ chế giải quyết tranh chấp trong IIAs cụ thể, ví dụ như Ấn Độ và Hàn Quốc, đôi khi có định hướng quốc tế liên quan đến các bên tham gia cơ chế với quy mô rộng của các nước. Tất cả điều này dẫn đến những tranh luận gay gắt trong các diễn đàn quốc tế, bao gồm trong bối cảnh đầu tư của Hội nghị của Liên hợp quốc về thương mại và phát triển (UNCTAD), doanh nghiệp và hội đồng phát triển và các cuộc họp chuyên gia, hội nghị IIAs hàng năm, Diễn đàn đầu tư thế giới UNCTAD.

### ***1.3. Chương trình nghị sự đổi mới liên tục: những ý tưởng đổi mới cơ chế giải quyết tranh chấp về đầu tư, nhưng chỉ có một số được thực thi bằng hành động thực tế***

Hiện nay, ngày càng tăng cường mối liên hệ của các nhà hoạch định chính sách, các nhà khoa học, các doanh nghiệp và người dân đối với các vấn đề giải quyết tranh chấp, trong đó đưa ra hàng loạt gợi ý đổi mới, đồng thời kìm hãm gia tăng số lượng các vụ giải quyết tranh chấp từ xúc tiến sử dụng hòa giải thay thế cho tòa án; thực thi các chính sách chống lại tranh chấp quốc gia, ví dụ như các cơ quan thanh tra; thiết lập giới hạn về thời gian đối với các vụ kiện của nhà đầu tư ví dụ 3 năm; hạn chế cần thận hơn các lý do có thể xảy ra đối với các vụ kiện tụng. Bên

13. Tuyên bố của Venezuela ngày 24/01/2012 tại: [www.mre.gov.ve/index.php?option=com\\_content&view=article&id=18939:mppre&catid=3:comunicadcs&Itemid=108](http://www.mre.gov.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=18939:mppre&catid=3:comunicadcs&Itemid=108). Cũng có thể xem tại UNCTAD (2010): "Denunciation of the ICSID Convention and BIT: Impact on Investor-State Claim", IIA Issue Note, No.2.

ạnh đó là hướng đến tính pháp lý và tăng cường tính minh bạch của quy trình giải quyết tranh chấp bằng cách cho phép tiếp cận xã hội đối với các tài liệu cụ thể, nắm bắt phản hồi của các cộng đồng. Tiếp đến là giải quyết với các văn bản không phù hợp của các điều khoản chính trong các hiệp định đầu tư quốc tế và các giải thích hiệp định nghèo nàn bằng cách cải thiện các điều khoản trong các hiệp định đầu tư quốc tế mang tính ứng dụng; yêu cầu tòa án giải thích các hiệp định phù hợp với luật pháp quốc tế mang tính tập quán; tăng cường tham gia của chính phủ trong quá trình lý giải; và thiết lập các cơ quan phúc thẩm để tổng hợp các phán xét. Hơn nữa, cải thiện tính trung lập và chất lượng của các trọng tài bằng cách thiết lập thủ tục chỉ định rõ ràng và trung lập với các trọng tài cố định và bãi bỏ hệ thống chỉ định các bên. Cùng với đó là giảm thiểu độ dài và chi phí triển khai thông qua đưa ra cơ chế xử lý kịp thời các khiếu kiện và đối với củng cố tuyên bố kết nối. Tiếp đến là hỗ trợ các nước đang phát triển khi giải quyết các trường hợp tranh chấp bằng cách thiết lập các cơ sở tư vấn hay các trung tâm hỗ trợ pháp lý về đầu tư quốc tế và tăng cường xây dựng năng lực và hỗ trợ kỹ thuật. Cuối cùng là tập trung vào những quan tâm tổng thể đối với chức năng của hệ thống, bao gồm thiếu kết nối giữa phán quyết, bằng cách thiết lập tào án đầu tư quốc tế với các thẩm phán tạm thời để thay thế các tòa án theo quy tắc đa bên hoặc yêu cầu nỗ lực các biện pháp khác phục.

#### **1.4. Tăng cường phát triển ổn định của các chính sách đầu tư quốc tế**

*Thứ nhất* là hướng phát triển của các hiệp định đầu tư liên quan: xem xét tính ổn định đang là điểm nổi bật trong các đàm phán các hiệp định đầu tư quốc tế và được coi là quá trình hoạch định chính sách đầu tư liên quan. Báo cáo của Liên minh châu Âu và Mỹ dưới sự bảo trợ của Ủy ban kinh tế xuyên Đại Tây Dương năm 2012 đã đưa ra hàng loạt nguyên tắc hoạch định chính sách, bao gồm tiếp cận thị trường nước ngoài đối với các nhà đầu tư, không phân biệt đối xử, mức độ cao của tính

cụ thể pháp lý và bảo vệ chống lại đối xử bất công bằng và không có lợi cho các nhà đầu tư và các thủ tục giải quyết tranh chấp minh bạch và hiệu quả.

*Thứ hai* là có các nội dung mở rộng khác. Năm 2011, Quy tắc hướng dẫn của Liên hợp quốc về kinh doanh và quyền con người đã thiết lập các khuyến cáo không ràng buộc đối với các chính phủ và doanh nghiệp. Các hiệp định đầu tư quốc tế tạo cho các chính phủ khả năng bảo vệ quyền con người và tiếp cận của doanh nghiệp đối với tác động liên quan đến quyền con người và cung cấp thông tin về tác động quyền con người đối với các bên liên quan<sup>14</sup>. Rà soát 2012 của Tiểu ban quốc tế về Hướng dẫn thương mại đối với đầu tư quốc tế (1972) đã kêu gọi hoạt động đầu tư trách nhiệm có thể đem lại lợi ích cho phát triển kinh tế bền vững tại các nước tiếp nhận. Bổ sung cho trách nhiệm chung của các nhà đầu tư nhằm tuân thủ luật pháp của chính phủ nước tiếp nhận đầu tư, Hướng dẫn này kêu gọi các nhà đầu tư cân tôn trọng luật lao động của quốc gia và quốc tế, thậm chí khi chúng không được tuân thủ hiệu quả. Nội dung trong bản hướng dẫn này còn khuyến khích các nhà đầu tư thực hiện đánh giá tác động môi trường trước khi bắt đầu hoạt động hoặc dự án mới và trước khi ngừng hoặc di rời các cơ sở sản xuất sang địa điểm đầu tư khác và kêu gọi các nước chủ đầu tư xúc tiến các hoạt động đầu tư trực tiếp ra nước ngoài.

#### **2. Thực tiễn phát triển hiệp định đầu tư quốc tế**

##### **2.1. Một số quốc gia mở rộng quá trình tham gia đàm phán ký kết các hiệp định đầu tư quốc tế, trong đó một số nước khác lại không muốn tham gia**

14. Sửa đổi trong năm 2011 về hướng dẫn đối với các doanh nghiệp đa quốc gia (1976) tập trung vào chính sách công liên quan đến chính sách quyền con người, lao động và môi trường, trong đó nhấn mạnh đến những nguyên tắc liên quan đến hồi lộ và thuế. Hướng dẫn này mang tính tự nguyện nhưng chương trình áp dụng chi tiết và hỗ trợ đảm bảo tham gia của các doanh nghiệp tư nhân và do đó tăng cường hơn nữa hoạt động đầu tư có trách nhiệm và mang tính bền vững.

Các quốc gia đang phát triển gia tăng từ chối tham gia vào các hiệp định này là thuộc nhóm nước khu vực châu Phi, châu Á và Mỹ La tinh. Hiện nay, các bên đàm phán ký kết IIAs tăng cường cách tiếp cận mới nhằm loại bỏ một số điều khoản trong các hiệp định và bổ sung các vấn đề mới trong chương trình đàm phán. Sự bao trùm của các khía cạnh và điều khoản liên quan đến nội dung phát triển bền vững đã đem đến xu hướng tự do hóa đối với các hiệp định đầu tư quốc tế và hoặc tăng cường các yếu tố bảo hộ đầu tư nhất định.

**2.2. Ý nghĩa mang tính hệ thống được mong đợi trong “các hiệp định khu vực lớn”**

Đàm phán các hiệp định khu vực mở rộng (megaregional agreements) ngày càng trở nên quan trọng trong các cuộc thảo luận, thu hút cả chỉ trích và hỗ trợ từ các bên tham gia. Quan tâm cơ bản liên quan đến tác động tiềm năng đối với các thành viên tham gia hiệp định và phát triển bền vững. Các hiệp định khu vực mở rộng là các thỏa thuận kỹ tế mở rộng trong nhóm các nước mà có trọng lượng kinh tế kết hợp với nhau và trong đó đầu tư là một trong những vấn đề lớn cơ bản được đề cập. Nếu tính 7 thỏa thuận này với nhau, thì trên thực tế nó liên quan đến 88 quốc gia đang và phát triển. Nếu như được triển khai, các hiệp định này dường như là có ý nghĩa vô cùng quan trọng đối với chế độ đầu tư quốc tế đa phương và các mô hình đầu tư toàn cầu. Các hiệp định này mang tính hệ thống đối với chế độ IIAs, bởi vì chúng có thể đóng góp đối với bên vững và tồn tại tổng thể hiệp định, hay có thể tạo ra sự không tương thích hơn nữa do chông chéo với IIAs đang triển khai. Ví dụ, 6 hiệp định khu vực mở rộng quy mô lớn chông chéo với 140 các hiệp định đầu tư quốc tế đang triển khai nhưng có thể tạo ra 200 các mối quan hệ hiệp định đầu tư song phương mới (WIR 2014). Các hiệp định khu vực mở rộng này có thể cũng chú trọng đến các bên thứ ba không tham gia. Tính minh bạch trong quy định luật lệ với sự kết nối của các bên tham gia có thể giúp tìm ra các giải pháp và đảm bảo có lợi từ những ảnh hưởng này của hiệp định.

**3. Một số vấn đề được quan tâm trong các nội dung của các hiệp định đầu tư quốc tế**

Mô hình các hiệp định đầu tư quốc tế mới cân bằng đầy đủ quyền và nghĩa vụ của nước chủ nhà, các tập đoàn xuyên quốc gia và nước tiếp nhận đầu tư sẽ không tạo ra bất kỳ khác biệt thực tế nào nếu không gắn liền với cải cách các lĩnh vực khác của các “phiên bản” hiện hành.

Trước tiên, vấn đề được chú trọng là định nghĩa “đầu tư” và khác biệt giữa đầu tư trực tiếp nước ngoài và đầu tư chứng khoán nước ngoài. Hoạt động đầu tư trực tiếp này luôn được các nước tiếp nhận quan tâm đặc biệt do tác động tích cực của nó đối với năng suất lao động và chuyển giao công nghệ. Ngược lại, đầu tư chứng khoán nước ngoài không cần thiết phải phù hợp với các mục tiêu phát triển dài hạn của nước nhận đầu tư, thay vào đó hình thức đầu tư này đáp ứng mục tiêu ngắn hạn của các quỹ thanh khoản và sắp xếp tài sản tài chính.

Hơn nữa, đầu tư trực tiếp nước ngoài và thương mại quốc tế có mối liên kết chặt chẽ với nhau, mặc dù không tồn tại sự liên kết này với hình thức đầu tư chứng khoán nước ngoài.

Bên cạnh đó, trong giai đoạn chuẩn bị đầu tư, chính phủ nước tiếp nhận tập trung vào mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, an ninh nên đã hạn chế quyền sở hữu hoặc tham gia của chủ đầu tư nước ngoài trong một số lĩnh vực cụ thể. Do đó, quy định sẽ hạn chế đối khả năng tiếp cận của một số nhà đầu tư thông quan áp dụng phương pháp tiếp cận theo “danh mục tích cực” có vẻ như rất hợp lý. Ngược lại, có quan điểm cho rằng, chủ đầu tư nước ngoài đã được thành lập ở nước tiếp nhận đầu tư chỉ nên bị đối xử phân biệt trong những trường hợp hy hữu hay ngoại lệ mà thôi. Do đó, theo cách tiếp cận này, nghĩa vụ đối xử quốc gia theo chiều ngang đối với “danh mục tích cực” các trường hợp loại trừ sẽ được ưu tiên.

Một vấn đề khác cũng cần được quan tâm đó chính là các quy tắc và nguyên tắc quy định về đối xử đối với các nhà đầu tư liên quan đến

quá định thành lập doanh nghiệp trong một số lĩnh vực, trong đó tiêu chuẩn đối xử này sẽ cao hơn đối xử quốc gia. Cụ thể, chúng đảm bảo cho nhà đầu tư khỏi chiếm đoạt, đặc biệt “chiếm đoạt gián tiếp”.

Khu vực nữa trong phiên bản mới của các hiệp định đầu tư quốc tế là giải quyết tranh chấp. Nhiều quan điểm cho rằng cơ chế giải quyết tranh chấp giữa nhà đầu tư và nhà nước có thể được thay thế bằng một thủ tục giải quyết tranh chấp giữa nhà nước với nhà nước: một cách minh bạch và hiệu quả hơn, trong đó bổ sung một số điều khoản liên quan đến nghĩa vụ của nhà đầu tư. Họ sẽ phải tiến hành các thủ tục với các cơ quan chức năng của nước chủ đầu tư, thay vì các nhà đầu tư phải tiếp cận trực tiếp tại tòa án quốc tế.

#### **4. Xu hướng phát triển các hiệp định đầu tư quốc tế trong thời gian tới**

##### **4.1. Tăng cường đàm phán**

Hiện nay, các nhà đàm phán kỹ kết các hiệp định đầu tư quốc tế tăng cường áp dụng các phương pháp mới nhằm tránh các điều khoản hiệp định đầu tư quốc tế và bổ sung các vấn đề mới trong chương trình đàm phán, gồm có các khía cạnh và các điều khoản phát triển bền vững đã đem đến hướng tự do hóa đối với các hiệp định này và hoặc tăng cường các yêu tố bảo hộ đầu tư nhất định là những ví dụ cho vấn đề này<sup>15</sup>.

##### **4.2. Hiệp định khu vực**

Các đàm phán về các hiệp định khu vực mở rộng ngày càng trở nên quan trọng trong quá trình thảo luận, thu hút cả sự phản biện và hỗ trợ của các bên tham gia. Quan tâm cơ bản liên quan đến tác động tiềm năng đối với các nước thành viên và sự phát triển bền vững. Các hiệp định khu vực mở rộng là các thỏa thuận kinh tế mở rộng trong nhóm các nước mà có tỷ trọng kinh tế kết nối với nhau và trong đó đầu tư là một trong những vấn đề lớn cơ bản được đề cập. Nếu như được triển khai, các hiệp định này dường như là có ý nghĩa vô cùng quan trọng đối với cơ chế đầu tư quốc tế đa phương và các mô hình đầu tư toàn cầu. Các hiệp định khu vực mở rộng này có ý nghĩa mang tính hệ

thống đối với chế độ các hiệp định đầu tư quốc tế, bởi vì chúng có thể không chỉ đóng góp đối với tính bền vững của tổng thể hiệp định hoặc chúng có thể tạo ra những mâu thuẫn, hơn nữa thông qua chống chéo với các hiệp định đầu tư quốc tế đang triển khai. Các hiệp định khu vực mở rộng này có thể cũng chú trọng đến bên thứ ba không tham gia. Các thỏa thuận cần thiết đưa ra nhằm xem xét cân trọng những chỉ dẫn hệ thống này. Tính minh bạch trong quy định luật lệ với sự liên quan của các bên tham gia có thể giúp tìm ra các giải pháp và đảm bảo có được từ những ảnh hưởng này của hiệp định.

##### **4.3. Yêu cầu đổi mới về chế độ trong hiệp định đầu tư quốc tế**

Hiện nay, các quốc gia ngày càng quan tâm sâu rộng về chức năng và tác động của các hiệp định đầu tư quốc tế đang tạo ra cái gọi là đổi mới. Có bốn hướng cụ thể, đó là duy trì cơ chế hiện hành, trong đó chủ yếu là suy xét những thay đổi trong cách thức các bên tham gia vào các điều khoản của các hiệp định đầu tư mới; không kết nối với hệ thống các hiệp định đầu tư quốc tế, hủy các hiệp định đang triển khai hay phân đối phân xử thỏa thuận đa phương; đưa ra điều chỉnh có chọn lọc và thay đổi các mô hình đối với các hiệp định trong tương lai nhưng loại bỏ những điểm mấu chốt thỏa thuận và các phần hiệp định đang triển khai mà phần lớn không đạt được và cuối cùng là có sự song hành trong đổi mới mang tính hệ thống nhằm giúp tập trung vào những thách thức về chế độ của các hiệp định đầu tư quốc tế một cách tổng thể. Chính các cách tiếp cận đa phương có thể đem đến những đóng góp hiệu quả đối với nỗ lực này.

Thực sự là cùng với các hiệp định đầu tư song phương, hiệp định đầu tư khu vực và đa phương thường liên quan đến sức mạnh trong đàm phán và khả năng đàm phán của các bên. Một điều cần chú ý là vấn đề đa phương trong khu vực đầu tư không nhất thiết phải giống như trong khu vực thương mại. Đối tượng chính

15. Xu hướng trong các IIAs đã ký kết giai đoạn 1983-2013 (UNCTAD 2014).

quan tâm trong lĩnh vực thương mại là những yếu tố hay là những sản phẩm mà một nước nhập khẩu hoặc xuất khẩu, còn trong hoạt động đầu tư, đối tượng được quan tâm của các quốc gia là các nhà đầu tư và thông thường là họ muốn thu hút ít nhất là một nhóm các nhà đầu tư nước ngoài. Trong thương mại, nguyên tắc không phân biệt đối xử được áp dụng đối với hàng hóa và dịch vụ trên thị trường và về nguyên tắc là có giới hạn nhất định. Còn trong đầu tư, về nguyên tắc, nó sẽ liên quan đến toàn bộ quy trình sản xuất của nhà đầu tư và do vậy, sẽ mang tính chất sâu rộng và nhạy cảm hơn so với lĩnh vực thương mại.

Như vậy, các thoả thuận đầu tư đa phương còn phải vượt qua nhiều trở ngại liên quan đến ảnh hưởng của các tập đoàn xuyên quốc gia đối với các nước chủ nhà là các nước đang phát triển. Một vấn đề đặt ra là nếu như thực hiện các hiệp định đầu tư đa phương thì có thể nảy sinh các vấn đề khó khăn trong khi đó thì cách tiếp cận thông qua các hiệp định đầu tư khu vực và các hiệp định đầu tư song phương sẽ có thể khắc phục được những vấn đề này.

Hiện nay, có xu hướng kết hợp đối với những nỗ lực liên kết siêu khu vực: tỷ trọng của Hiệp định đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP), Hiệp định đối tác kinh tế toàn diện (RCEP) trong dòng vốn toàn cầu tăng trong khi Hiệp định đối tác đầu tư và thương mại xuyên Đại Tây Dương (TTIP) giảm một nửa. Các nhóm liên khu vực đang tạo dựng hoạt động đầu tư trực tiếp nước ngoài trên phạm vi toàn cầu. Ba nhóm khu vực chính được thể hiện thông qua những cách thức nhóm đàm phán chính đó là TPP<sup>16</sup>, TTIP, RCEP chiếm khoảng 1/4 hoặc lớn hơn dòng vốn FDI. APEC duy trì hợp tác sâu rộng nhất nhóm hợp tác khu vực và chiếm tới 54% dòng vốn toàn cầu (WIR2014).

##### 5. Các nhân tố trong các hiệp định đầu tư quốc tế liên quan đến lựa chọn chính sách đầu tư của các quốc gia

Các quốc gia có thể nhấn mạnh những thách thức chính sách đầu tư quốc tế trong hướng tiếp cận chiến lược của họ đối với IIAs,

trong đàm phán và xây dựng các điều khoản cụ thể và thông qua xây dựng đồng thuận đa phương. *Một là*, xác định vai trò của các Hiệp định đầu tư quốc tế trong chiến lược phát triển và chính sách đầu tư của các quốc gia. Khi tham gia vào các hiệp định này, các nhà hoạch định chính sách cần phải nhận thức được rằng các hiệp định đầu tư quốc tế có thể hoặc không thể tạo nên sự phát triển của quốc gia họ và tạo lập các hướng ưu tiên rõ ràng. *Hai là*, đàm phán các hiệp định đầu tư quốc tế thân thiện phát triển bền vững. Các hiệp định này thân thiện phát triển bền vững kết hợp/triển khai các điều khoản mạnh mẽ nhằm xúc tiến hoạt động đầu tư có trách nhiệm, cân bằng các nghĩa vụ của nhà đầu tư và chính phủ nước tiếp nhận và đảm bảo không gian các quy định. *Ba là*, các nhân tố của các hiệp định đầu tư quốc tế: những lựa chọn chính sách. Những lựa chọn để tạo dựng các hiệp định thân thiện phát triển bền vững bao gồm điều chỉnh các điều khoản đang triển khai trong các hiệp định đầu tư quốc tế, bổ sung những nội dung mới và đưa ra khái niệm đối xử khác biệt và đặc biệt. Đối với quốc gia đang phát triển, từng bước hội nhập kinh tế thế giới, lựa chọn các hiệp định phù hợp trong quá trình đàm phán, ký kết các hiệp định đầu tư quốc tế, cũng như điều chỉnh chính sách đầu tư linh hoạt có ý nghĩa quan trọng./

##### TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Vũ Chí Lộc (2012), *Giáo trình Đầu tư quốc tế*, Nhà xuất bản Đại học Quốc gia Hà Nội
2. UNCTAD (1998), *World Investment Report 1998* (WIR 1998).
3. UNCTAD (2011), *World Investment Report 2011* (WIR 2011).
4. UNCTAD (2014), *World Investment Report 2014* (WIR 2014).
5. MUTRAP (2014), *Dự án Hỗ trợ chính sách thương mại và đầu tư của Châu Âu, Hiệp định Thương mại tự do*, tr 26.

16. TPP-the Trans-Pacific Partnership, TTIP-the Transatlantic Trade and Investment Partnership, RCEP-Regional Comprehensive Economic Partnership