



Khuyến nghị phương án đàm phán

Hiệp định Việt Nam – Hoa Kỳ về hợp tác trong lĩnh vực hải quan



Hợp tác Hải quan Việt Nam – Hoa Kỳ đã được hai nước đề cập tới lần thứ nhất vào năm 1997, lần thứ hai năm 2002. Tuy nhiên, trong cả hai lần này hai bên chưa thống nhất được quan điểm về nội dung hợp tác cũng như thẩm quyền hoạt động của mỗi bên nên chưa đạt được kết quả nào chính thức. Đến năm 2007, Hải quan Hoa Kỳ đã trao cho đoàn đại biểu của Hải quan Việt Nam bản chào Hiệp định cấp Chính phủ giữa Hoa Kỳ và Việt Nam về hỗ trợ lẫn nhau giữa các Cơ quan Hải quan. Sau đó, Việt Nam cũng xây dựng và gửi cho Hải quan Hoa Kỳ Dự thảo Thỏa thuận giữa hai bên về hợp tác và hỗ trợ lẫn nhau giữa các Cơ quan Hải quan, nhưng nội dung của Dự thảo này chỉ tập trung vào một số vấn đề hợp tác đơn giản. Hiện tại, hai nước đang xem xét khả năng ký kết Hiệp định cấp Chính phủ về hợp tác trong lĩnh vực Hải quan với mức độ hợp tác cao hơn. Dưới đây là quan điểm của Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) nhân danh cộng đồng doanh nghiệp Việt Nam về các phương án đàm phán thích hợp của Việt Nam trong Hiệp định này¹.

¹ Khuyến nghị này được thực hiện với sự hỗ trợ tài chính của Liên minh châu Âu. Quan điểm trong Nghiên cứu này là của các tác giả và do đó không thể hiện quan điểm chính thức của Liên minh châu Âu hay Bộ Công Thương

1. Về quan điểm tiếp cận

Hợp tác trong lĩnh vực hải quan giữa các nước đã và đang trở thành một thông lệ phổ biến trên thế giới với mức độ và phạm vi hợp tác khác nhau. Bản thân Tổ chức hải quan quốc tế (WCO) cũng đã có những Công ước đa phương² và Hiệp định mẫu song phương về vấn đề này nhằm thúc đẩy quan hệ hợp tác trong khuôn khổ WCO. Trên thế giới hàng trăm hiệp định hợp tác song phương về hải quan (CMAA) đã được ký kết giữa Chính phủ các nước³. Điều này cho thấy tầm quan trọng cũng như lợi ích to lớn của việc hợp tác trong lĩnh vực hải quan nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho việc di chuyển hàng hóa và con người trong thế giới toàn cầu hóa và tự do thương mại như hiện nay.

Vì vậy, sự hợp tác chặt chẽ và thống nhất giữa hải quan Việt Nam với các nước thông qua các hình thức khác nhau, trong đó có các Hiệp định song phương giữa Việt Nam với các đối tác nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp Việt Nam là cần thiết.

Với một đối tác thương mại lớn như Hoa Kỳ, việc ký thỏa thuận hợp tác hải quan sẽ tạo ra tác động không nhỏ đối với hoạt động của doanh nghiệp Việt Nam đang/sẽ kinh doanh với Hoa Kỳ. Mặc dù vậy, thỏa thuận hợp tác này, nếu có, sẽ chỉ tạo ra tác động tích cực nếu các nội dung của nó bảo đảm:

- Tạo điều kiện thuận lợi cho hàng hóa Việt Nam tiếp cận thị trường Hoa Kỳ;
- Cho phép hải quan Việt Nam ngăn chặn được việc nhập khẩu và nhập cảnh bất hợp pháp từ Hoa Kỳ;

² Có thể kể đến 02 Công ước đa phương năm 1977 và 2003 (chưa có hiệu lực) và 01 Hiệp định song phương mẫu về vấn đề này của WCO.

³ Ví dụ, riêng Hoa Kỳ đã ký kết CMAA với 64 nước và vùng lãnh thổ http://www.cbp.gov/xp/cgov/border_security/international_operations/international_agreements/cmaa.xml; EU (không tính CMAA ký riêng rẽ của các nước thành viên EU) đã ký 07 CMAA http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/policy_issues/international_customs_agreements/index_en.htm; Nhật Bản đã ký 07 CMAA và 05 thỏa thuận khung hợp tác trong lĩnh vực này <http://www.customs.go.jp/english/cmaa/index.htm>

- Không tạo ra gánh nặng quá lớn cũng như sự can thiệp quá sâu của Hoa Kỳ vào hoạt động của hải quan Việt Nam;
- Cho phép hải quan Việt Nam có thể học hỏi và nâng cao kỹ năng nghiệp vụ nhằm thực hiện tốt hơn chức năng nhiệm vụ của mình.

Ngoài ra, một hiệp định hợp tác hải quan với các nội dung liên quan đến việc hợp tác trong ngăn chặn gian lận thương mại và cả các loại tội phạm trong lĩnh vực này suy đoán có nhiều khoảng chồng lấn hoặc liên quan đến việc thực hiện quyền lực Nhà nước và chủ quyền quốc gia của các bên tham gia hiệp định đó. Vì vậy, trên thực tế các nước đều khá thận trọng trong việc cân nhắc các nội dung của hiệp định liên quan⁴. Do đó, khi cân nhắc các nội dung và ký kết hiệp định hợp tác hải quan của Việt Nam (đặc biệt với một đối tác lớn và nhiều đòi hỏi như Hoa Kỳ) cần đặc biệt lưu ý đến việc tìm hiểu nội dung và tình hình thực thi các Hiệp định hợp tác hải quan mà các nước đã ký kết (đặc biệt là các Hiệp định giữa Hoa Kỳ với các nước có trình độ phát triển và điều kiện tương tự Việt Nam) nhằm bảo đảm:

- Mức độ hợp tác không vượt quá thông lệ hợp tác giữa các nước trong vấn đề này;
- Tính đến một cách đầy đủ trình độ và khả năng khai thác các chế định hợp tác của Việt Nam trong quan hệ với đối tác;
- Khả năng đáp ứng các yêu cầu của phía đối tác theo cam kết tại Hiệp định.

Với cách thức tiếp cận như trên, VCCI có một số nhận xét chi tiết về các nội dung của Hiệp định mẫu về CMAA mà Hoa Kỳ đưa ra làm căn cứ đàm phán giữa hai bên như dưới đây.

⁴ Ví dụ Công ước mới nhất của WCO về vấn đề này là Johannesburg 2004 đến nay cũng mới chỉ có 3 nước gia nhập, 7 nước ký nhưng chưa thông qua và vì thế đến nay vẫn còn xa mới đủ điều kiện để có hiệu lực.

2. Về các ý kiến cụ thể

2.1. Về phạm vi các hoạt động hợp tác hải quan

Theo Mẫu CMAA của phía Hoa Kỳ thì về cơ bản, việc hợp tác sẽ tập trung ở 04 phương thức hợp tác chủ yếu, bao gồm:

- Cung cấp hoặc cho phép tiếp cận thông tin (về những nội dung cụ thể);
- Giám sát đặc biệt (đối với người, hàng hóa, phương tiện)
- Áp dụng các biện pháp tạm thời và tịch thu tài sản
- Cho phép nhân viên hải quan làm nhân chứng trong các thủ tục tư pháp/hành chính

Tuy nhiên, rà soát sơ bộ các Công ước của WCO cũng như một số Hiệp định hợp tác hải quan song phương của Hoa Kỳ, EU, Trung Quốc, Nhật Bản... (kể cả CMAA mới ký kết gần đây nhất giữa EU và Trung Quốc) đều cho thấy không có quy định về nghĩa vụ hợp tác hải quan trong việc áp dụng các biện pháp tạm thời và tịch thu tài sản. Lý do tuy không được đề cập minh thị nhưng rõ ràng là với quy định “*Cơ quan được yêu cầu phải tiến hành, ở phạm vi đầy đủ nhất, hoặc cho phép Cơ quan yêu cầu tiến hành những hoạt động kiểm tra, xác minh, các cuộc phỏng vấn tìm hiểu sự thật, hoặc các bước điều tra khác, bao gồm cả việc thẩm vấn chuyên gia, nhân chứng, và những người bị nghi ngờ đã có vi phạm, nếu các hoạt động này là cần thiết để thực hiện yêu cầu*” như trong mẫu CMAA thì mức độ yêu cầu cũng như can thiệp vào quyền chủ quyền là rất đáng quan ngại.

Đối với Việt Nam, việc cam kết hợp tác sâu trong việc thực hiện các biện pháp tạm thời, tịch thu tài sản (bao gồm cả điều tra) sẽ không chỉ dừng lại ở góc độ lý thuyết về chủ quyền mà còn khó khăn trong thực thi bởi:

- Hải quan Hoa Kỳ nổi tiếng là “nhiều đòi hỏi”, và với việc cam kết sâu như thế này, Việt Nam sẽ mất rất nhiều công sức và nguồn lực để thực hiện các

- yêu cầu này trong khi bản thân cơ quan Hải quan Việt Nam cũng còn hạn chế về nguồn lực trong thực hiện chính nhiệm vụ thường xuyên của mình;
- Phạm vi các nghĩa vụ cam kết trong vấn đề này có thể vượt quá thẩm quyền của Cơ quan hải quan Việt Nam, và do đó đòi hỏi sự tham gia của nhiều Cơ quan Nhà nước khác của phía Việt Nam trong việc thực thi CMAA. Điều này có thể tạo ra những xáo trộn và phí tổn cho những Cơ quan liên quan (đặc biệt khi Mẫu CMAA khi đề cập đến chi phí lại quy định rằng phía được yêu cầu phải chịu các phí tổn dạng này).
 - Việc thực hiện những hoạt động mang tính quyền lực Nhà nước này vì lợi ích của đối tác hoặc cho phép đối tác thực hiện trên lãnh thổ mình có thể sẽ gây ra những vấn đề thực tế nghiêm trọng mà không thể lường trước;
 - Mặc dù các quy định liên quan đều ở dạng lựa chọn/không bắt buộc (sử dụng thuật ngữ “may” thay vì “shall”) nhưng nguyên tắc *sunt servanda* khi thực thi các cam kết sẽ buộc Việt Nam “phải” thực thi phần lớn các yêu cầu này của Hoa Kỳ.

Vì những lý do trên, cơ quan đàm phán cần ***yêu cầu loại bỏ hoàn toàn nghĩa vụ hợp tác trong việc áp dụng các biện pháp tạm thời và tịch thu tài sản (Điều 4.4 và 4.5) cùng các quy định liên quan (ví dụ xử lý tài sản, nghĩa vụ thực hiện...tại Điều 8.3) ra khỏi CMAA*** như EU, Nhật Bản hay nhiều nước khác đã làm khi ký CMAA với Hoa Kỳ.

2.2. Về mức độ hợp tác

Bản chất của CMAA là sự cân bằng về quyền và nghĩa vụ của mỗi bên chứ không phải phân định bên nào được hưởng lợi nhiều hơn. Và vì vậy, với việc sử dụng danh từ chung “Requested Party” và “Requesting Party” trong Mẫu CMAA, quyền và nghĩa vụ của bên này cũng đồng thời và tương tự như quyền và nghĩa vụ của bên kia và do đó về hình thức, Mẫu CMAA quy định các quyền và nghĩa vụ ngang bằng giữa hai bên ký kết.

Mặc dù vậy, có một sự khác biệt khá lớn trong cân bằng quyền lợi và nghĩa vụ trong văn bản với trên thực tế, phụ thuộc vào năng lực thực hiện và hiện trạng quan hệ thương mại giữa hai bên.

Vì vậy, cân bằng về quyền và nghĩa vụ trên thực tế trong thực thi CMAA giữa Hoa Kỳ và Việt Nam có thể không đạt được bởi:

- Theo chiều hướng thương mại như hiện nay (Việt Nam xuất siêu vào Hoa Kỳ), khả năng Việt Nam yêu cầu phía Hoa Kỳ thực hiện các biện pháp này là không cao, mà chủ yếu là phía Hoa Kỳ đòi hỏi Việt Nam, điều này sẽ tạo ra những gánh nặng nghĩa vụ không cân xứng giữa hai bên mà phần thiệt thòi sẽ nghiêng nhiều (nếu không nói là nghiêng hẳn về phía Việt Nam);
- Trong khi Hoa Kỳ đã có sẵn cơ sở vật chất và hạ tầng cho việc đáp ứng các yêu cầu hợp tác của Việt Nam, nếu có, Việt Nam lại chưa có sự sẵn sàng tương ứng cho việc này. Vì vậy, trong quá trình thực thi, Việt Nam sẽ phải mất rất nhiều nguồn lực. Mặc dù điều này cũng nằm trong lộ trình cải cách thủ tục hành chính và minh bạch hóa, hiện đại hóa của Hải quan Việt Nam nhưng rõ ràng là việc thực hiện cải cách một cách chủ động, theo lộ trình và đồng bộ trong toàn hệ thống hoàn toàn không giống với việc phải đáp ứng ngay các yêu cầu theo đúng cam kết và mức độ đòi hỏi của chỉ một số yêu cầu, từ chỉ một đối tác là Hoa Kỳ;
- Những nghĩa vụ hợp tác trong Mẫu CMAA hầu hết đều là bắt buộc (dưới dạng quy định “shall” (phải) mà hầu như không có các hạn chế/giới hạn kèm theo) và do đó gánh nặng nghĩa vụ đặt lên vai hải quan Việt Nam sẽ là rất lớn.

Rà soát các CMAA đã ký của Hoa Kỳ cho thấy nội dung các CMAA thực tế có nhiều điểm khác so với Mẫu CMAA mà chúng ta đang xem xét và hầu hết đi

theo hướng hạn chế bớt cả về số lượng lẫn mức độ của các nghĩa vụ cam kết⁵. Điều này cho thấy các đối tác ký CMAA với Hoa Kỳ đều đứng từ góc độ của *Bên được yêu cầu* để xem xét và do đó rất thận trọng với các quy định về nghĩa vụ hợp tác. Hoa Kỳ trên thực tế đã phải chấp nhận điều này và đồng ý ký các CMAA với mức độ can thiệp (thông qua hợp tác) thấp hơn rất nhiều so với CMAA mẫu của họ⁶.

Ví dụ 1, Điều 8.2 CMAA giữa Hoa Kỳ và Nhật Bản có quy định tương tự nội dung Điều 8.5 Mẫu CMAA mà Việt Nam đang xem xét nhưng có thêm đoạn giới hạn trách nhiệm. Cụ thể

- Điều 8 Mẫu CMAA quy định “Upon request, the requested Party shall authorize, to the fullest extent possible, officials of the requesting Party to be present in the territory of the requested Party to assist in execution of a request”;
- Điều 8.2 CMAA Nhật Bản – Hoa Kỳ quy định “*If the Party of the requested Administration agrees to the request of the Party of the requesting Administration, officials specially designated by the requesting Administration may, subject to the conditions imposed by the Party of the requested Administration, be present during the inquiry conducted by the requested Administration in the customs territory of the country of the requested Administration*”.

Nhìn vào hai quy định này rõ ràng thì quy định của CMAA Nhật Bản – Hoa Kỳ giới hạn nghĩa vụ hợp tác trong vấn đề này ở nhiều nội dung (được gạch dưới), bao gồm (i) điều kiện thực hiện nghĩa vụ (phải có sự đồng ý theo từng vụ việc của Bên được yêu cầu), (ii) cách thức thực hiện nghĩa vụ (Bên được yêu cầu có quyền đặt ra các điều kiện cụ thể) và (iii) tính chất của hoạt động

⁵ Thực tế khác hoàn toàn so với với các trường hợp ký Hiệp định đầu tư BIT với Hoa Kỳ trong đó các BIT đã ký hầu như không khác so với Mẫu BIT 2004 của Hoa Kỳ.

⁶ Lưu ý là mặc dù Hoa Kỳ tuyên bố xây dựng Mẫu CMAA dựa trên Mẫu CMAA của WCO nhưng so sánh hai văn bản này cho thấy mẫu của Hoa Kỳ có mức độ yêu cầu và các loại nghĩa vụ cao hơn hẳn so với mẫu của WCO.

liên quan (chỉ là “có mặt” chứ không phải là “hỗ trợ thực hiện”). Ngược lại, Mẫu CMAA mà Việt Nam đang xem xét thì không có giới hạn gì, thậm chí còn nhấn mạnh nghĩa vụ của Bên được yêu cầu là phải đảm bảo thực hiện yêu cầu này “ở phạm vi đầy đủ nhất có thể”.

Ví dụ 2, Điều 4.2 Mẫu CMAA và Điều 4.2 CMAA giữa Hoa Kỳ và Nhật Bản cùng quy định về nghĩa vụ cung cấp thông tin và giám sát đặc biệt đối với hàng hóa, con người và phương tiện nghi ngờ khi có yêu cầu. Tuy nhiên, nếu như Điều 4.2 Mẫu CMAA quy định nghĩa vụ này là bắt buộc khi được yêu cầu thì Điều 4.2 CMAA giữa Hoa Kỳ và Nhật Bản quy định việc thực hiện nghĩa vụ này chỉ “giới hạn ở nguồn lực cho phép” (“within the limits of its available resources”).

Vì vậy, cần rà soát thật kỹ các điều khoản của các CMAA mà Hoa Kỳ đã ký kết với các nước cũng như các CMAA của các nước khác (EU, Trung Quốc), rút kinh nghiệm và xem xét ***bổ sung những quy định mang tính giới hạn phù hợp vào Dự thảo CMAA Việt Nam – Hoa Kỳ phần về các nghĩa vụ hợp tác (đặc biệt là những nghĩa vụ đòi hỏi nhiều nỗ lực trong quá trình thực thi).***

Việc rà soát lại này cần đặc biệt chú ý đối với các Điều khoản liên quan đến nghĩa vụ hợp tác (đặc biệt là các Điều 3,4,5,6,9). Đây là điểm có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với Việt Nam trong quá trình thực thi CMAA này một khi được ký kết và có hiệu lực.

2.3. Về các nội dung khác

Bên cạnh việc xem xét từng quy định cụ thể của Mẫu CMAA, cần rà soát cụ thể hơn về sự cần thiết và những lợi ích thực tế mà CMAA với Hoa Kỳ có thể mang lại cho Việt Nam (*ví dụ cơ sở nào để cho rằng thông qua CMAA hàng hóa xuất khẩu của Việt Nam vào Hoa Kỳ được tạo thuận lợi hơn? Việc học hỏi kỹ năng, kinh nghiệm và cách thức hoạt động của hải quan Hoa Kỳ có nhất thiết phải qua CMAA hay không?*), cần nhắc các yêu cầu của một CMAA với Việt Nam (*nhu nêu tại phần Quan điểm tiếp cận ở trên*), trên cơ sở đó có quyết

định với đầy đủ thông tin và căn cứ hơn về việc có nên ký CMAA với Hoa Kỳ không và ở mức độ nào.

Lưu ý rằng cho đến nay mới chỉ có 2/10 nước ASEAN đã ký CMAA với Hoa Kỳ và cũng ở mức độ hợp tác có chừng mực (là Indonesia và Philippines) trong khi các nước ASEAN đều có quan hệ thương mại sâu rộng với thị trường này và cũng có điều kiện, hoàn cảnh, thậm chí đặc điểm thương mại với Hoa Kỳ tương tự Việt Nam.