

Cách nước Mỹ xử lý giao dịch đầu tư ảnh hưởng tới an ninh quốc gia

Nghị quyết số 50-NQ/TW ngày 20-8-2019 của Bộ Chính trị có chỉ đạo “xây dựng cơ chế đánh giá an ninh và tiến hành rà soát an ninh đối với các dự án, hoạt động đầu tư nước ngoài có hoặc có thể ảnh hưởng đến an ninh quốc gia”.

LS. TRƯƠNG HỮU NGŨ

Để làm việc này, các nhà làm luật Việt Nam sẽ phải giải quyết nhiều vấn đề như: thế nào là “dự án ảnh hưởng đến an ninh quốc gia”; cơ quan nhà nước nào sẽ có thẩm quyền chấp thuận những dự án này; quy định, điều kiện và thủ tục ra sao cho hợp lý, vừa bảo vệ tốt an ninh quốc gia, vừa không làm cản trở dòng vốn đầu tư nước ngoài... Nghiên cứu cách các quốc gia khác (trong đó có Mỹ) giải quyết vấn đề này sẽ cung cấp những gợi ý, kinh nghiệm hữu ích cho nhà làm luật Việt Nam.



CFIUS phải đánh giá được liệu giao dịch thuộc phạm vi điều chỉnh của luật có (trực tiếp) đe dọa gây tổn hại đến an ninh quốc gia hay không, nhà đầu tư nước ngoài thực hiện giao dịch có do chính phủ nước ngoài kiểm soát hay không, giao dịch có dẫn đến việc nhà đầu tư nước ngoài kiểm soát cơ sở hạ tầng thiết yếu (*critical infrastructure*) từ đó ảnh hưởng xấu đến an ninh quốc gia hay không.

LỊCH SỬ VÀ VAI TRÒ CỦA CFIUS

Theo luật Mỹ, Ủy ban Đầu tư nước ngoài tại Mỹ (*Committee on Foreign Investment in the United States - CFIUS*)⁽¹⁾ là một ủy ban liên ngành, được giao trọng trách thẩm tra một số loại giao dịch do nhà đầu tư nước ngoài (*foreign person*) tiến hành nhằm đánh giá ảnh hưởng, tác động của giao dịch đó lên an ninh quốc gia Mỹ. CFIUS phải xác định và giải quyết rủi ro an ninh quốc gia phát sinh từ giao dịch và, trong một số trường hợp cụ thể, đề xuất tổng thống Mỹ quyết định ngăn cấm hoặc hủy bỏ giao dịch nếu tổng thống có “chứng cứ đáng tin cậy” (*credible evidence*) rằng giao dịch có khả năng gây tổn hại đến an ninh quốc gia trong khi quy định hiện hành khác của pháp luật không đủ để giải quyết quan ngại này.

CFIUS gồm 9 thành viên chính là người đứng đầu của Bộ Tài chính,

Bộ Tư pháp, Bộ An ninh nội địa, Bộ Thương mại, Bộ Quốc phòng, Bộ Ngoại giao, Bộ Năng lượng, Cơ quan Đại diện thương mại Mỹ và Cơ quan Chính sách khoa học và công nghệ, trong đó Bộ trưởng Bộ Tài chính là Chủ tịch CFIUS. Giám đốc Tình báo quốc gia và Bộ trưởng Bộ Lao động là thành viên không có quyền biểu quyết của ủy ban này. Ngoài ra, tổng thống Mỹ có quyền bổ nhiệm các thành viên khác vào ủy ban. CFIUS được cấp

ngân sách riêng và có bộ máy giúp việc chuyên biệt.

CFIUS được thành lập từ năm 1975 theo một sắc lệnh hành chính của tổng thống nhằm đáp lại những quan ngại liên quan đến những dự án đầu tư vào Mỹ từ các quốc gia thuộc OPEC (Tổ chức các quốc gia xuất khẩu dầu mỏ) dường như là có động cơ chính trị hơn là kinh tế. Hoạt động của CFIUS chính thức được luật hóa từ năm 1988, sau khi Quốc hội Mỹ sửa đổi Đạo luật Sản

Dù rằng có sự chênh lệch lớn về quy mô và mức độ phát triển của nền kinh tế, Việt Nam và Mỹ chắc hẳn có những lo ngại chung về an ninh quốc gia. Tham khảo cách làm luật vừa toàn diện mà chặt chẽ, lại rất đương thời của Mỹ sẽ hữu ích cho các nhà lập pháp Việt Nam. Sau khi đã có luật, Việt Nam còn cần làm nhiều để thực thi luật tốt như xây dựng cơ sở dữ liệu dự án đầu tư nước ngoài, liên kết với cơ quan nhà nước nước ngoài để có thêm thông tin về nhà đầu tư nước ngoài, nâng cao năng lực nhân sự và cơ chế trách nhiệm của cán bộ phụ trách.

xuất quốc phòng (*Defense Production Act*), chủ yếu do những quan ngại liên quan đến nhiều nhà thầu sản xuất quốc phòng Mỹ bị nhà đầu tư Nhật Bản mua lại. Đạo luật này được sửa đổi lần nữa vào năm 2007 theo Đạo luật An ninh quốc gia (*National Security Act*) sau khi công ty nước ngoài là Dubai Ports World “bỏ túi” 6 cảng thương mại của Mỹ. Đến năm 2018, đạo luật này được sửa đổi “sâu sắc và toàn diện” theo Đạo luật Hiện đại hóa đánh giá rủi ro đầu tư nước ngoài (*Foreign Investment Risk Review Modernization Act*) do những quan ngại trước việc nhà đầu tư Trung Quốc thầu tóm nhiều công ty công nghệ hiện đại của Mỹ. CFIUS có thể ban hành quy chế (*regulations*) để cụ thể hóa và thực thi quy định chung của đạo luật.

CFIUS phải đánh giá được liệu giao dịch thuộc phạm vi điều chỉnh của luật có (trực tiếp) đe dọa gây tổn hại đến an ninh quốc gia hay không, nhà đầu tư nước ngoài thực hiện giao dịch có do chính phủ nước ngoài kiểm soát hay không, giao dịch có dẫn đến việc nhà đầu tư nước ngoài kiểm soát cơ sở hạ tầng thiết yếu (*critical infrastructure*) từ đó ảnh hưởng xấu đến an ninh quốc gia hay không.

CFIUS QUYỀN LỰC TỚI ĐÂU?

CFIUS có thẩm quyền xem xét tất cả các giao dịch (bao gồm cả mua cổ

phần, sáp nhập, liên doanh, dù được tiến hành trên lãnh thổ Mỹ hay ở nước khác) mà thông qua đó nhà đầu tư nước ngoài có thể đạt được quyền kiểm soát (*control*) doanh nghiệp Mỹ. CFIUS cũng có quyền “bắt thóp” giao dịch liên quan đến công nghệ thiết yếu (*critical technology*); hạ tầng thiết yếu (*critical infrastructure*) như hệ thống truyền tải điện, nhà máy sản xuất quốc phòng, hạ tầng Internet; và dữ liệu định danh cá nhân (*sensitive personal data*) cả khi giao dịch đó không mang lại cho nhà đầu tư nước ngoài quyền kiểm soát doanh nghiệp Mỹ. Giao dịch mua hoặc thuê bất động sản riêng lẻ (không gắn với mua doanh nghiệp) nằm gần các khu vực địa lý nhạy cảm đến công trình quốc phòng, sân bay, bến cảng cũng thuộc phạm vi điều chỉnh của luật.

Đạo luật còn nói rõ CFIUS có thẩm quyền cả với những giao dịch được cơ cấu nhằm “lẩn tránh” (*evade*) CFIUS. Mặc dù vậy, luật cũng cho phép CFIUS loại trừ một số giao dịch khỏi phạm vi thẩm tra, chẳng hạn như giao dịch “chỉ phục vụ cho mục đích đầu tư” (thương mại thuần túy) hoặc giao dịch mà nhà đầu tư nước ngoài “không có ý định quyết định hoặc là chỉ đạo việc ra các quyết định kinh doanh căn bản” của doanh nghiệp Mỹ.

Khi xem xét giao dịch, CFIUS và Tổng thống Mỹ sẽ cân nhắc thêm các

yếu tố như: (i) ảnh hưởng tiềm tàng của việc chính phủ hoặc nhà đầu tư nước ngoài kiểm soát dần dần (như “tằm ăn dâu”) hạ tầng thiết yếu, công trình năng lượng, nguyên vật liệu thiết yếu và công nghệ thiết yếu; (ii) sự kiểm soát doanh nghiệp và các hoạt động kinh doanh, thương mại mà ảnh hưởng đến năng lực của nước Mỹ trong việc đáp ứng nhu cầu an ninh quốc phòng (kể cả nguyên vật liệu hay công nghệ đầu vào cho an ninh quốc phòng); (iii) mức độ chính phủ hay nhà đầu tư nước ngoài có thể tiếp cận và khai thác thông tin định danh cá nhân, thông tin di truyền (*genetic information*) và dữ liệu nhạy cảm khác; (iv) khả năng tạo ra hoặc khoét sâu thêm lỗ hổng về an ninh mạng; và (v) lịch sử tuân thủ pháp luật Mỹ của nhà đầu tư nước ngoài tham gia giao dịch⁽²⁾.

Việc các bên trong giao dịch thông báo cho CFIUS là tự nguyện hoặc mang tính bắt buộc trong một số trường hợp, chẳng hạn như khi chính phủ nước ngoài, gián tiếp hay trực tiếp, có lợi ích đáng kể (*substantial interest*) trong giao dịch đó hoặc là giao dịch liên quan đến công nghệ thiết yếu trong một số lĩnh vực cụ thể. Trên thực tế, nhà đầu tư thường chủ động thông báo cho CFIUS vì nếu được CFIUS “bật đèn xanh” thì nhà đầu tư sẽ tiến hành giao dịch mà không phải lo ngại sau này CFIUS quay lại “hỏi thăm” nữa. Nhưng nếu im im mà tiến hành giao dịch thì có rủi ro lớn là sau này CFIUS có thể rà soát bất cứ lúc nào và Tổng thống có quyền hủy bỏ giao dịch cả khi giao dịch đã hoàn tất nhiều năm trước đó.

Trong quá trình thẩm tra, CFIUS được quyền thương lượng với nhà đầu tư, đặt ra các điều kiện và yêu cầu mà các bên trong giao dịch phải đáp ứng nhằm giảm thiểu hiểm họa của giao dịch đối với an ninh quốc gia.

Quốc hội Mỹ giám sát hoạt động của CFIUS thông qua các báo cáo (mật và không mật) mà CFIUS phải nộp cho Quốc hội. ➤

CFIUS ĐÃ LÀM GÌ VÀ VIỆT NAM CÓ THỂ HỌC ĐƯỢC GÌ?

Nước Mỹ không che đậy lo lắng của họ đối với các giao dịch do nhà đầu tư Trung Quốc tiến hành trong bối cảnh gia tăng các hoạt động đầu tư do doanh nghiệp nhà nước Trung Quốc tiến hành, mà các khoản đầu tư đó dường như lại nhằm phục vụ cho mục đích chiến lược quốc gia của chính quyền Trung Quốc hơn là cho mục đích kinh tế đơn thuần, cộng với việc các dự án đầu tư từ Trung Quốc nhận được nhiều tài chính và hỗ trợ khác từ chính quyền, mang lại cho các doanh nghiệp lợi thế cạnh tranh bất bình đẳng. Đạo luật cho phép CFIUS được lập “danh sách đen” các nước thuộc dạng Mỹ có “quan ngại sâu sắc” mà Trung Quốc nhiều khả năng thuộc danh sách này. Giao dịch do nhà đầu tư đến từ các quốc gia này sẽ phải chịu sự kiểm soát chặt chẽ hơn. Luật cũng buộc Bộ Thương mại Mỹ phải báo cáo riêng cho Quốc hội về các khoản đầu tư từ các cá nhân, tổ chức Trung Quốc.

Cho đến nay đã có 5 giao dịch bị Tổng thống Mỹ ngăn chặn và nhiều giao dịch khác vốn dự kiến được tiến hành cũng đã tự nguyện từ bỏ thay vì bị ngăn chặn. Năm 1990, Tổng thống Bush buộc Công ty China National Aero-Technology Import and Export Corporation không được mua công ty quốc phòng/hàng không vũ trụ MAMCO Manufacturing. Vào năm 2012, Tổng thống Obama không cho công ty ở Mỹ là Ralls Corporation (do nhà đầu tư Trung Quốc sở hữu) mua nhà máy điện gió nằm gần cơ sở của Bộ Quốc phòng Mỹ và năm 2016 chặn giao dịch do công ty của Trung Quốc tiến hành mua công ty chuyên sản xuất vật liệu bán dẫn của Đức nhưng có tài sản ở Mỹ. Trong các năm 2017 và 2018, Tổng thống Donald Trump cũng chặn hai giao

dịch mua hai công ty sản xuất vật liệu bán dẫn do nhà đầu tư Trung Quốc và một công ty có trụ sở ở Singapore tiến hành. Khoảng đầu năm 2019, công ty Trung Quốc là Beijing Kunlun Company đã phải thoái vốn khỏi Grindr, một trang hẹn hò trực tuyến, sau khi CFIUS quan ngại rằng giao dịch này có thể giúp nhà đầu tư nước ngoài tiếp cận thông tin cá nhân của công dân Mỹ.

Dù rằng có sự chênh lệch lớn về quy mô và mức độ phát triển của nền kinh tế, Việt Nam và Mỹ chắc hẳn có những lo ngại chung về an ninh quốc gia. Tham khảo cách làm luật vừa toàn diện mà chặt chẽ, lại rất đương thời của Mỹ sẽ hữu ích cho các nhà lập pháp Việt Nam. Sau khi đã có luật, Việt Nam còn cần làm nhiều để thực thi luật tốt như xây dựng cơ sở dữ liệu dự án đầu tư nước ngoài, liên kết với cơ quan nhà nước nước ngoài để có thêm thông tin về nhà đầu tư nước ngoài, nâng cao năng lực nhân sự và cơ chế trách nhiệm của cán bộ phụ trách. ■

⁽¹⁾ Hầu như toàn bộ thông tin liên quan đến CFIUS trong bài viết này là từ báo cáo chi tiết và toàn diện về CFIUS của tác giả James K. Jackson thuộc Bộ phận Nghiên cứu của Quốc hội Mỹ (Congressional Research Service), cập nhật đến ngày 6-8-2019, đăng trên <https://fas.org/sgp/crs/natsec/RL33388.pdf>, (bản tóm tắt: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10177>, truy cập gần nhất ngày 28-9-2019).

⁽²⁾ Xem thêm điều 1702(c) “Sense of Congress on Consideration of Covered Transactions” của Đạo luật Hiện đại hóa đánh giá rủi ro đầu tư nước ngoài (FIRRMA). Rất nhiều tài liệu chính thức về CFIUS đang được đăng tải trên trang web của Bộ Tài chính Mỹ (Department of the Treasury): <https://home.treasury.gov/policy-issues/international/the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states-cfius>

Ngày 23-9 vừa qua, hãng lữ hành nổi tiếng Thomas Cook đã chính thức tuyên bố phá sản. Sự sụp đổ của hãng lữ hành lâu đời nhất thế giới này mang một số nét tương đồng với những ngày cuối cùng của hãng tàu container hàng đầu thế giới là Hanjin (HJS) ba năm về trước.

ĐẶNG DƯƠNG

Còn nhớ, ngày 31-8-2016, HJS đã nộp đơn xin thụ lý tài sản tại Tòa án trung tâm quận Seoul (Hàn Quốc), bước đi đưa hãng tàu đến gần sự phá sản và HJS đã chính thức phá sản vào tháng 2-2017. Tại thời điểm tháng 8-2016, HJS khi đó là hãng tàu container lớn nhất Hàn Quốc và là hãng lớn thứ bảy trên thế giới. Trong lịch sử 40 năm hoạt động của mình, Hanjin từng là hãng container lớn thứ năm thế giới, và đã luôn là một thế lực thực sự trong ngành vận tải container đường biển.

GIỐNG TỪ CHẶNG ĐƯỜNG...

Sự sụp đổ của Thomas Cook và HJS khi đang là những doanh nghiệp hàng đầu trong một thị trường vẫn đang phát triển hiển nhiên hàm ý rằng cả hai đều đã có những vấn đề nhất định trong quá trình phát triển. Ở đây, chúng ta lại tìm thấy những sai lầm tương đồng khác giữa hai ông lớn này, đó là những quyết định rất rủi ro về tài chính đã đưa cả hai doanh nghiệp đầu ngành vào gánh nặng nợ nần.

Với Thomas Cook, hãng lữ hành này vẫn duy trì một mô hình kinh doanh tương đối công kênh trong bối cảnh các đối thủ cạnh tranh tập trung khai thác các công cụ dựa trên nền tảng trực tuyến. Thomas Cook đã bước chân vào lĩnh vực hàng không và khai thác trên 100 máy bay với nhiều thương hiệu khác nhau. Việc bước