

Mã số: 380

Ngày nhận: 1/3/2017

Ngày gửi phản biện lần 1: /2017

Ngày gửi phản biện lần 2:

Ngày hoàn thành biên tập: 28/3/2017

Ngày duyệt đăng: 28/3/2017

## **Xây dựng Luật Quản lý Ngoại thương của Việt Nam để đảm bảo khai thác tốt các cam kết quốc tế**

**Nguyễn Minh Hằng<sup>1</sup>**

**Tóm tắt:** Từ việc nghiên cứu quá trình xây dựng và hoàn thiện Luật Quản lý Ngoại thương, bài viết rút ra một số nguyên tắc và định hướng của Luật này cũng như các yêu cầu để Luật đạt được các mục tiêu đặt ra và phù hợp với thực tiễn thương mại quốc tế của Việt Nam và bối cảnh hội nhập quốc tế mới.

**Từ khóa:** Luật Quản lý Ngoại thương, hội nhập quốc tế, Việt Nam, FTA, thương mại quốc tế

**Abstract:** From studying the process of drafting and finalizing the Foreign Trade Management Law, the article draws out some principles and orientations of this Law as well as the requirements for the Law to achieve the objectives and fit the Vietnam's international trade activities and new international integration contexte.

**Keywords:** Foreign Trade Management Law, international integration, Vietnam, FTA, international trade

### **Lời mở đầu**

Hệ thống pháp luật hiện hành về thương mại và ngoại thương của Việt Nam được thiết kế, xây dựng trong bối cảnh nước ta đang “chạy nước rút” trong việc gia nhập Tổ chức thương mại quốc tế (WTO). Trong bối cảnh đó, việc xây dựng và ban hành hàng loạt các văn bản pháp luật vừa phải đảm bảo đồng thời hai mục tiêu là xây dựng một bước thể chế kinh tế thị trường vừa đảm bảo phù hợp với các nguyên tắc và quy định của pháp luật quốc tế.

<sup>1</sup> Khoa Luật- Trường Đại học Ngoại thương. Bài viết được thực hiện trong khuôn khổ nhóm nghiên cứu “Các vấn đề pháp lý mới trong hội nhập quốc tế của Việt Nam” của trường Đại học Ngoại thương.

Nằm trong số các văn bản pháp quy được xây dựng và ban hành trong thời điểm đó, Luật Thương mại và các Nghị định quy định chi tiết thi hành cũng không phải ngoại lệ. Để quá trình gia nhập WTO gặp ít trở ngại cũng như ít sự phản đối của các nước thành viên, hệ thống pháp luật thương mại đã được nghiên cứu, xây dựng trong sức ép đáng kể về tự do hóa thương mại, giảm thiểu can thiệp của các cơ quan quản lý nhà nước. Sau gần 10 năm triển khai thực thi, hàng loạt các quy định của pháp luật đã không còn mang tính thời sự thậm chí lỗi thời so với hiện thực của thương mại quốc tế với các xu hướng chủ đạo:

(i) Sự gia tăng, phát triển nhanh chóng của các Hiệp định thương mại song phương, khu vực mà Việt Nam là thành viên trong đó nổi bật lên là Hiệp định khu vực thương mại tự do Asean (AFTA), giữa Asean và một số đối tác thương mại quan trọng (Asean – Trung Quốc, Úc Newzealand, Hàn quốc, Nhật Bản... tiến tới với Ấn Độ, EU...), và Hiệp định đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP), Hiệp định thương mại tự do Việt Nam- EU. Các cam kết của Việt Nam theo các hiệp định này cũng dẫn đến những thay đổi đáng kể trong cơ cấu xuất nhập khẩu, chính sách thương mại cũng như trong công tác quản lý nhà nước so với những gì đã thực hiện trong khuôn khổ WTO.

(ii) Song song với quá trình tự do hóa thương mại, xu hướng bảo hộ thương mại của các đối tác thương mại chính của Việt Nam không có dấu hiệu suy giảm mà còn gia tăng nhanh chóng. Xu hướng này thể hiện quan điểm “quay về thị trường nội địa” đang phát triển và phổ biến nhanh chóng trên phạm vi toàn cầu, nhất là tại các bạn hàng lớn của Việt Nam. Các công cụ chính thường sử dụng (biện pháp hành chính, hạn ngạch, thuế quan...) đều đã dần bị loại bỏ khi cam kết tham gia WTO và các Hiệp định thương mại song phương và đa phương. Các công cụ thường được sử dụng hơn và ngày càng tinh vi hơn, đó là các hàng rào phi thuế quan, các biện pháp kỹ thuật, các biện pháp về kiểm dịch động thực vật, các biện pháp phòng vệ thương mại...

(iii) Sự bắt đầu chủ động của Việt Nam trong việc sử dụng các công cụ, thiết chế giải quyết tranh chấp trong khuôn khổ Tổ chức thương mại quốc tế, Hiệp định thương mại đa phương, song phương cũng như các công cụ quản lý ngoại thương khác đã được quy định trong các hiệp định thương mại song phương và đa phương nhằm bảo vệ hợp lý nền sản xuất trong nước.

Bối cảnh với những thay đổi cơ bản nói trên ảnh hưởng trực tiếp đến công tác quản lý nhà nước về ngoại thương. Để phù hợp với bối cảnh đó, Luật Quản lý Ngoại thương đã được soạn thảo nhằm thể chế hóa các công cụ điều tiết ngoại thương quan trọng, được phép theo cam kết quốc tế.

### **1. Luật Quản lý Ngoại thương - “tự do hóa” hay “bảo hộ hợp lý”?**

Một trong những yêu cầu của việc xây dựng và ban hành Luật Quản lý Ngoại thương, đó là Luật này cần thể hiện rõ ràng quan điểm, định hướng đối với công tác quản lý nhà nước về ngoại thương.

Tự do hóa thương mại, mặc dù vẫn là xu thế không thể đảo ngược của các quốc gia trên thế giới, tuy nhiên, chính sách thương mại quốc tế của các nước thời gian vừa qua đang chứng kiến các xu thế có phần trái ngược nhau. Một mặt các quốc gia, trong đó có Việt Nam, đẩy mạnh việc tự do hóa thương mại thông qua việc ký kết, gia nhập các hiệp định thương mại tự do song phương và khu vực trong bối cảnh vòng đàm phán Doha trong khuôn khổ WTO đang rơi vào bế tắc. Minh chứng là sự tham gia chủ động, tích cực của Việt Nam vào đàm phán, ký kết các hiệp định thương mại song phương và khu vực trong thời gian qua như TPP, EVFTA...

Cùng với xu hướng này, khủng hoảng tài chính toàn cầu bắt đầu từ cuối năm 2008 đã đặt ra mối lo ngại về xu hướng quay lại các chính sách bảo hộ thị trường nội địa của một số quốc gia trên thế giới. Trong đó đáng kể nhất là việc sử dụng các công cụ bảo hộ trá hình dưới các hình thức như chống bán phá giá, trợ cấp, tự vệ và đặc biệt là các hàng rào kỹ thuật được sử dụng như là một trong những công cụ hữu hiệu để ngăn cản hàng nhập khẩu.

Như vậy, bối cảnh thương mại quốc tế đòi hỏi chúng ta cần tăng cường sử dụng công cụ quản lý ngoại thương hiện có cũng như sử dụng các công cụ quản lý ngoại thương mới để đảm bảo điều hành một cách linh hoạt và hiệu quả hoạt động ngoại thương. Để đạt được mục tiêu đó, Luật Quản lý Ngoại thương được xây dựng dựa trên hai nguyên tắc: đẩy mạnh xuất khẩu và bảo hộ hợp lý sản xuất trong nước.

### ***1.1. Khẳng định nguyên tắc tự do ngoại thương, phù hợp với các cam kết quốc tế***

Nguyên tắc tự do ngoại thương, hay quyền tự do kinh doanh xuất nhập khẩu đã được luật hóa tại Điều 6 Dự thảo<sup>2</sup>, theo đó: “*Thương nhân được kinh doanh xuất khẩu, nhập khẩu và các hoạt động có liên quan khác không phụ thuộc vào ngành nghề đăng ký kinh doanh, trừ hàng hóa thuộc Danh mục hàng hóa cấm xuất khẩu, cấm nhập khẩu và hàng hóa tạm ngừng xuất khẩu, tạm ngừng nhập khẩu.*”

Với quy định này, Luật Quản lý Ngoại thương không những ghi nhận nguyên tắc tự do xuất nhập khẩu mà còn đảm bảo nguyên tắc “chọn- bỏ” (chứ không phải là “chọn- cho”), thể hiện sự tuân thủ nguyên tắc được ghi nhận trong nhiều điều ước quốc tế song phương và đa phương mà Việt Nam đã tham gia.

### ***1.2. Đảm bảo bảo hộ hợp lý nền sản xuất trong nước***

Luật Quản lý Ngoại thương đã “luật hóa” các biện pháp phòng vệ thương mại, đồng thời có sự sửa đổi, bổ sung thông qua thực tiễn áp dụng các biện pháp này tại Việt Nam trong thời gian qua (được quy định tại Chương IV Dự thảo Luật). Đây là chương có số điều khoản nhiều nhất, thể hiện sự quan tâm của nhà làm luật đối với việc áp dụng các biện pháp này trong tương lai.

<sup>2</sup> Dự thảo được nói đến trong bài viết này là Dự thảo ngày 14/3/2017 do Ban soạn thảo Luật cung cấp.

Quy định này sẽ tạo cơ sở pháp lý thống nhất, linh hoạt và có hiệu lực đủ mạnh trong việc điều tra và áp dụng các biện pháp phòng vệ thương mại. Đồng thời, giải quyết được những khó khăn về mặt pháp lý và kỹ thuật cho các cơ quan có thẩm quyền, mở ra cơ hội lớn cho Việt Nam sử dụng hiệu quả một trong số các công cụ quản lý ngoại thương để ngăn chặn những hành vi cạnh tranh không công bằng của hàng hóa nhập khẩu, trong khi vẫn có thể bảo vệ hữu hiệu ngành sản xuất còn non trẻ trong nước một cách hợp pháp. Luật bổ sung thêm nội dung về lần tránh các biện pháp phòng vệ thương mại nhằm đảm bảo hiệu quả thực thi của các biện pháp này (Điều 73 Dự thảo).

Đặc biệt sự cần thiết còn được nhấn mạnh trong bối cảnh chúng ta đang có những động thái ban đầu về việc sử dụng các công cụ phòng vệ trong thương mại quốc tế cũng như triển vọng sử dụng các công cụ này trong thời gian tới. Thực tiễn những năm qua cho thấy, nhiều nước thành viên của WTO đã và đang có xu hướng bảo hộ nền sản xuất trong nước bằng các công cụ hợp pháp mà các biện pháp phòng vệ thương mại là một trong số các công cụ được tận dụng một cách triệt để. Hầu hết các nước này đều quy định ở trong Luật và tạo ra hành lang pháp lý thuận lợi cho việc điều tra, thu thập bằng chứng, cơ chế tham vấn và áp dụng các biện pháp phòng vệ thương mại, phù hợp với điều kiện kinh tế, chính trị và thực trạng nền sản xuất của nước mình, trong khi vẫn đảm bảo không trái với các quy định của WTO.

Luật Quản lý Ngoại thương trao cho các cơ quan nhà nước những công cụ và thẩm quyền để ứng phó với các thay đổi của thương mại quốc tế có thể ảnh hưởng đến nền sản xuất trong nước.

Ví dụ liên quan đến biện pháp tạm ngừng xuất khẩu, nhập khẩu, theo Dự thảo cũ<sup>3</sup> (Điều 14), thẩm quyền áp dụng biện pháp này là Thủ tướng Chính phủ. Theo Dự thảo hiện tại, Bộ trưởng Bộ Công thương quyết định việc tạm ngừng xuất khẩu, nhập khẩu hàng hóa trên cơ sở lấy ý kiến của các bộ, cơ quan ngang bộ có liên quan, trừ trường hợp luật khác có quy định khác.

Việc quy định cụ thể về kiểm soát khẩn cấp trong hoạt động ngoại thương cũng thể hiện định hướng này của Ban soạn thảo:

### **Hộp 1: Kiểm soát khẩn cấp trong hoạt động ngoại thương**

Các biện pháp kiểm soát khẩn cấp trong hoạt động mua bán hàng hóa quốc tế là một trong những công cụ quản lý, điều hành hoạt động ngoại thương để áp dụng trong tình trạng mất cân bằng nghiêm trọng cán cân thanh toán. Áp dụng các biện pháp kiểm soát nhập khẩu trong tình trạng khẩn cấp là công cụ được WTO cho phép, theo đó việc áp dụng biện pháp khẩn cấp này đã được quy định trong Luật Thương mại, Nghị định số 12/2006/NĐ-CP; tuy nhiên, theo quy định hiện hành mới chỉ giao thẩm quyền cho Thủ tướng Chính phủ quyết định việc áp dụng, chưa quy định cụ thể các trường hợp khẩn cấp cũng như các biện pháp khẩn cấp và việc

<sup>3</sup> Dự thảo ngày 25/4/2016

sử dụng công cụ nào để áp dụng. Việc quy định chung như pháp luật hiện hành khiến cho việc áp dụng các biện pháp khẩn cấp chưa minh bạch, khó áp dụng và việc này có thể dẫn đến việc áp dụng tùy tiện.

Việc áp dụng biện pháp kiểm soát khẩn cấp trong mua bán hàng hóa quốc tế trong những năm qua cũng đã áp dụng được một số hàng hóa nhất định, tuy nhiên, đối với việc quy định như hiện tại không rõ các trường hợp nào được áp dụng và các biện pháp được áp dụng trong các trường hợp đó. Do đó việc áp dụng hoặc không áp dụng các biện pháp khẩn cấp có thể gây phản ứng từ cộng đồng doanh nghiệp, từ người tiêu dùng trong nước cũng như từ các đối tác thương mại của Việt Nam.

Bên cạnh đó, việc giao thẩm quyền cho Thủ tướng Chính phủ ban hành các biện pháp khẩn cấp trong nhiều trường hợp là không phù hợp, tạo nên sự chậm trễ trong phản ứng cũng như không thúc đẩy sự chủ động của các Bộ, ngành trong lĩnh vực quản lý nhà nước của mình.

Ngoài ra, các trường hợp khẩn cấp trong xuất khẩu, nhập khẩu hàng hóa cần có sự can thiệp ngay lại không có cơ sở pháp lý rõ ràng.

### **Phương án giải quyết**

Luật Quản lý Ngoại thương kế thừa những quy định hiện hành đồng thời bổ sung các trường hợp áp dụng các biện pháp kiểm soát khẩn cấp cụ thể xuất phát từ yếu tố khách quan hoặc chủ quan, các biện pháp áp dụng kiểm soát khẩn cấp, nguyên tắc áp dụng và thẩm quyền quyết định áp dụng.

Với việc quy định rõ các trường hợp áp dụng biện pháp kiểm soát khẩn cấp, các biện pháp kiểm soát khẩn cấp, nguyên tắc áp dụng và thẩm quyền quyết định sẽ tạo cơ sở pháp lý rõ ràng, minh bạch, thuận lợi cho việc áp dụng các biện pháp cụ thể biện pháp khẩn cấp được áp dụng trong các trường hợp cần thiết để bảo vệ an ninh quốc gia.

Ngoài ra, việc quy định rõ thẩm quyền quyết định áp dụng các biện pháp khẩn cấp theo hướng phân biệt phù hợp tính chất nghiêm trọng, lâu dài, có ảnh hưởng lớn hay không, theo phạm vi quản lý nhà nước ngành, lĩnh vực liên quan chính đến xuất nhập khẩu hàng hóa để phân cấp quyết định cho phù hợp.

Bên cạnh đó, việc ban hành các chính sách kiểm soát khẩn cấp có quan hệ mật thiết với các cam kết quốc tế mà Việt Nam là thành viên cũng như có ảnh hưởng lớn đến chủ trương lớn về tự do hóa thương mại nên việc áp dụng các biện pháp cần phải thực hiện theo một số nguyên tắc như minh bạch, có cơ sở khoa học, có kiểm chế và trong những trường hợp thực sự cần thiết.

## **2. Phạm vi của Luật Quản lý Ngoại thương- chỉ hàng hóa hay cả dịch vụ?**

Một trong những vấn đề được bàn luận sôi nổi trong quá trình soạn thảo Luật Quản lý Ngoại thương, đó là về phạm vi của Luật: Luật này chỉ điều chỉnh hoạt động thương mại hàng hóa, hay cả hoạt động thương mại dịch vụ nữa. Nhiều ý kiến trái chiều trong cả Ban soạn thảo và Tổ biên tập Luật Quản lý Ngoại thương. Một số thành viên Ban soạn thảo có ý kiến đề nghị đưa nội dung xuất nhập khẩu dịch vụ vào phạm vi điều chỉnh của Dự thảo Luật, ít nhất là quy định một số nguyên tắc chung về thương mại dịch vụ, các quy định cụ thể sẽ được quy định trong các luật chuyên ngành.

Đối với xuất nhập khẩu dịch vụ, hiện nay theo quy định tại Quyết định số 28/2012/QĐ-TTg ngày 17 tháng 05 năm 2011 của Thủ tướng Chính phủ thì 12 nhóm ngành dịch vụ xuất, nhập khẩu đã được quy định cụ thể như du lịch, vận tải, bưu chính và viễn thông, xây dựng, bảo hiểm, tài chính, máy tính và thông tin... theo đó, các lĩnh vực dịch vụ này đã phần được điều chỉnh bởi hệ thống pháp luật chuyên ngành, chịu sự tác động, quy chuẩn, tiêu chuẩn, đánh giá chất lượng riêng của các cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành.

Trong thực tế, hoạt động ngoại thương về dịch vụ của Việt Nam đang ở mức tương đối cân bằng, thậm chí có lợi cho Việt Nam cũng như các cam kết quốc tế của ta trong lĩnh vực dịch vụ còn tương đối khiêm tốn nên công tác quản lý nhà nước trong lĩnh vực dịch vụ chưa phải là vấn đề lớn và phù hợp với việc quản lý theo chuyên ngành, lĩnh vực cụ thể.

Ngoài ra, theo kinh nghiệm quốc tế, đa số các nước có Luật quản lý về ngoại thương cũng chỉ quy định về xuất nhập khẩu hàng hóa<sup>4</sup>.

Do đó, Luật Quản lý Ngoại thương theo Dự thảo hiện hành được xây dựng theo định hướng là một đạo luật điều chỉnh hoạt động xuất nhập khẩu hàng hóa, không điều chỉnh đối với xuất nhập khẩu dịch vụ.

Theo quan điểm của người viết, cách tiếp cận này là hợp lý, bởi vì thực tiễn quản lý hoạt động ngoại thương hiện nay cho thấy các vấn đề cấp thiết cần có biện pháp quản lý hiệu quả thường liên quan đến thương mại hàng hóa. Các vụ kiện trong thời gian qua trong lĩnh vực ngoại thương cũng chỉ liên quan đến hàng hóa. Đối với lĩnh vực dịch vụ, có thể thấy tính đa dạng của dịch vụ khiến cho mỗi dịch

---

<sup>4</sup> Luật Ngoại thương của Đài Loan năm 2013: Điều 2 quy định hoạt động xuất khẩu hay nhập khẩu hàng hóa và các vấn đề liên quan; Hàn Quốc: quy định việc xuất khẩu và nhập khẩu hàng hóa và những hàng hóa vô hình dưới hình thức điện tử, Điều 2.1 và 2.2. Luật Ngoại thương năm 1986, sửa đổi bổ sung vào các năm 1996, 1999, 2000, xem tại <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN011483.pdf>; Mexico: điều chỉnh và thúc đẩy ngoại thương, tăng khả năng cạnh tranh của nền kinh tế, khuyến khích việc sử dụng hiệu quả các nguồn lực của quốc gia, phù hợp với tiến trình hội nhập của Mexico vào nền kinh tế quốc tế và góp phần hướng tới việc cải thiện các phúc lợi của người Mexico (Điều 1 Luật Ngoại thương 1993, sửa đổi bổ sung năm 2003, xem tại: <http://www.bordercenter.org/pdfs/ForeignTradeAct.pdf>; Thái Lan: có Luật xuất nhập khẩu hàng hóa năm 1979, quy định việc kiểm soát xuất khẩu, nhập khẩu hàng hóa, xem tại: <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/th/th025en.pdf>. Trung Quốc: Điều 2 Luật Ngoại thương của Trung Quốc năm 1994 định nghĩa ngoại thương bao gồm xuất nhập khẩu hàng hóa, công nghệ và thương mại dịch vụ quốc tế; tuy vậy, Luật này chỉ có 5 điều (từ Điều 22 đến Điều 26) về thương mại quốc tế với nội dung chỉ dừng lại ở các nguyên tắc cơ bản, xem tại: [http://www.opbw.org/nat\\_imp/leg\\_reg/China/Foreign\\_Trade.pdf](http://www.opbw.org/nat_imp/leg_reg/China/Foreign_Trade.pdf) Nguồn: Vụ pháp chế Bộ Công thương, *Báo cáo tham khảo kinh nghiệm quốc tế về pháp luật ngoại thương*, 2012.

vụ cần được điều chỉnh theo những nguyên tắc và quy tắc riêng và việc thể chế hóa vào Luật Quản lý Ngoại thương là một nhiệm vụ rất khó khăn, rất dễ tạo ra sự chồng chéo, mâu thuẫn<sup>5</sup>.

### **3. Luật Quản lý Ngoại thương - quy định chi tiết đến đâu?**

Mục tiêu của xây dựng Luật Quản lý Ngoại thương, đó là tăng cường hiệu lực quản lý ngoại thương thông qua các biện pháp quản lý cụ thể. Xuất phát từ thực tiễn hệ thống pháp luật về quản lý ngoại thương hàng hóa còn nhiều bất cập, chưa tập trung, chủ yếu tồn tại ở hình thức văn bản dưới luật dẫn đến sự thiếu minh bạch, gắn kết của các cơ quan quản lý nhà nước trong quản lý, điều hành hoạt động ngoại thương, ý tưởng của nhà soạn Luật là đưa tất cả các quy định hiện hành (quyết định, nghị định, thông tư) vào Luật này. Một số quy định về quản lý nhà nước đối với hoạt động ngoại thương trong Luật Thương mại năm 2005 (khoản 3 của các điều 28, 29, 30 và các điều 31, 33, 242, 243, 244, 245, 246, 247) đã được đưa vào Luật này. Các nội dung của 3 Pháp lệnh về các biện pháp phòng vệ thương mại (Pháp lệnh 42/2002/PL-UBTVQH10 ngày 11 tháng 06 năm 2002 về tự vệ trong nhập khẩu hàng hóa nước ngoài vào Việt Nam; Pháp lệnh 20/2004/PL-UBTVQH11 ngày 29 tháng 04 năm 2004 về việc chống bán phá giá đối với hàng hóa nhập khẩu vào Việt Nam; Pháp lệnh số 22/2004/PL-UBTVQH11 ngày 20 tháng 08 năm 2004 về chống trợ cấp hàng hóa nhập khẩu vào Việt Nam) cũng được đưa vào Chương IV Dự thảo Luật. Một số nội dung trong các Nghị định như Nghị định 187/2013/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành Luật Thương mại về hoạt động mua bán hàng hóa quốc tế và các hoạt động đại lý mua, bán, gia công và quá cảnh hàng hóa với nước ngoài cũng đã được luật hóa tại Dự thảo.

Nhà nước thực hiện điều hành quản lý chủ yếu bằng các công cụ quản lý ngoại thương, do vậy định hướng xây dựng dự án, đó là đảm bảo quy định bao quát tất cả các biện pháp/công cụ quản lý hoạt động ngoại thương, từ các biện pháp hành chính, đến các biện pháp kỹ thuật, kiểm dịch và các biện pháp phòng vệ thương mại và kiểm soát khẩn cấp trong ngoại thương.

Do đó, Luật Quản lý Ngoại thương thống nhất điều chỉnh các nội dung cơ bản trong lĩnh vực ngoại thương đảm bảo tính ổn định, minh bạch, cho phép các cơ quan quản lý nhà nước tạo công cụ và sử dụng công cụ chính sách quản lý ngoại thương một cách có hiệu quả.

Đối với các thương nhân, với việc quy định có hệ thống các hoạt động xuất nhập khẩu sẽ giúp doanh nghiệp và thương nhân dễ tiếp cận, không phải mất nhiều thời gian cho việc tìm kiếm văn bản; giảm rủi ro cho hoạt động sản xuất, kinh

---

<sup>5</sup> Hệ thống văn bản pháp luật trong điều chỉnh lĩnh vực dịch vụ nói chung và xuất nhập khẩu dịch vụ nói riêng rất đồ sộ và phức tạp.

Mỗi nhóm ngành dịch vụ được xuất, nhập khẩu được điều chỉnh bởi một hệ thống pháp luật chuyên ngành riêng biệt như dịch vụ vận tải đường bộ được điều chỉnh bởi hệ thống các văn bản như Luật Giao thông đường bộ và các văn bản hướng dẫn các Luật này, dịch vụ viễn thông được điều chỉnh bởi Luật viễn thông, các Nghị định, Quyết định và Thông tư hướng dẫn, dịch vụ tài chính được điều chỉnh bởi Luật Ngân hàng, Luật các tổ chức tín dụng và các văn bản hướng dẫn, dịch vụ bảo hiểm được điều chỉnh bởi Luật kinh doanh bảo hiểm và các văn bản hướng dẫn...

doanh nhờ giảm rủi ro phát sinh từ việc nhầm lẫn và không chắc chắn về các nghĩa vụ pháp lý liên quan; giảm vi phạm pháp luật và khiếu nại, khiếu kiện.

Một vấn đề được tranh luận khá nhiều trong quá trình xây dựng Luật, đó là có nên quy định chi tiết, cụ thể các vấn đề trong Luật này hay không. Khi “luật hóa” một số quy định từ các Nghị định, một số vấn đề trong Luật Quản lý Ngoại thương có xu hướng quy định quá chi tiết, cụ thể. Các dự thảo đầu tiên của Luật theo hướng này, ví dụ đưa vào Luật các Danh mục hàng hóa cấm xuất khẩu, nhập khẩu và quy định cả quy trình, thủ tục áp dụng các biện pháp quản lý ngoại thương... nhằm tăng khả năng tự thực thi của Luật.

Theo quan điểm của người viết, không nên đưa vào Luật các quy định quá chi tiết. Thứ nhất là hiện nay các hoạt động quản lý ngoại thương được quy định trong nhiều văn bản luật khác nhau như các quy định liên quan đến hải quan, thuế... Việc đưa tất cả các quy định liên quan đến quản lý ngoại thương vào Luật này là không khả thi và sẽ tạo ra sự chồng chéo với hệ thống các văn bản hiện hành. Hơn nữa, việc quy định quá chi tiết vào Luật chính là tự “trói” mình, giảm khả năng ứng phó linh hoạt với những thay đổi nhanh chóng của thương mại quốc tế. Ví dụ, nhiều ý kiến cho rằng không nên đưa danh mục hàng hóa cấm xuất khẩu, nhập khẩu vào Luật. Luật chỉ nêu nguyên tắc, nên để Chính phủ quy định cụ thể Danh mục, tạo ra sự linh hoạt, sáng tạo cho cơ quan áp dụng Luật. Các Dự thảo gần đây đã đi theo định hướng này, theo đó:

- Đây là đạo luật chủ đạo điều chỉnh hoạt động quản lý ngoại thương thông qua việc đảm bảo quy định bao quát tất cả công cụ quản lý ngoại thương; quy định cơ chế mở cho việc sử dụng, ban hành các công cụ quản lý ngoại thương mới trong tương lai để đảm bảo tính linh hoạt trong việc xây dựng chiến lược ngoại thương
- Cân bằng lợi ích giữa hoạt động quản lý nhà nước về ngoại thương của cơ quan nhà nước có thẩm quyền và khuyến khích, tạo điều kiện cho sự phát triển hoạt động ngoại thương của thương nhân

***Hộp 2: Danh mục hàng hóa cấm xuất khẩu, nhập khẩu- nên đưa vào Luật hay để Chính phủ quy định cụ thể?***

Tại Dự thảo ngày 25/4/2016- Danh mục hàng hóa cấm xuất khẩu, nhập khẩu được đưa vào Phụ lục của Luật:

***Điều 10. Danh mục hàng hóa cấm xuất khẩu, cấm nhập khẩu***

*1. Danh mục hàng hóa cấm xuất khẩu, cấm nhập khẩu quy định tại Phụ lục I của Luật này.*

*2. Chính phủ quy định chi tiết hàng hóa thuộc Danh mục quy định tại khoản 1 Điều này theo mã HS tương ứng theo quy định của Biểu thuế xuất nhập khẩu do cơ quan có thẩm quyền ban hành.*

*3. Căn cứ yêu cầu quản lý nhà nước và hội nhập quốc tế trong từng thời kỳ,*



*Danh mục hàng hóa quy định tại khoản 1 Điều này có thể được sửa đổi, bổ sung theo quy định sau :*

*a) Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, chấp thuận giao Chính phủ ban hành Danh mục.*

*b) Sau khi ban hành Danh mục Chính phủ báo cáo Quốc hội tại kỳ họp gần nhất về việc ban hành Danh mục sửa đổi, bổ sung.*

Ưu điểm của phương án này:

- Thứ nhất, việc quy định rõ trong Dự thảo Luật Danh mục hàng hóa cấm xuất nhập khẩu (hoặc cấm kinh doanh nói chung) là một xu hướng, yêu cầu quan trọng trong xây dựng Luật, Pháp lệnh của Quốc hội do đây là yêu cầu của Hiến pháp. Khoản 2 Điều 14 Hiến pháp quy định “*Quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng.*” Một số Luật được Quốc hội ban hành gần đây như Luật Đầu tư, Luật Phí, lệ phí... đều được quy định theo hướng này.
- Thứ hai, Dự thảo đã tính đến việc linh hoạt trong điều hành khi có quy định về việc tạm ngừng xuất khẩu, nhập khẩu có thời hạn. Theo đó, thẩm quyền quy định hàng hóa thuộc diện tạm ngừng có thời hạn đã được giao cho Thủ tướng Chính phủ. Như vậy, quy định tạm ngừng có thời hạn với thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ là đủ linh hoạt về thời gian (đảm bảo có đủ thời gian đề nghị Quốc hội sửa đổi, bổ sung Danh mục nếu cần thiết) cũng như về thẩm quyền.

Nhược điểm của phương án này:

- Phương án này sẽ tác động tương đối lớn đến hệ thống pháp luật chuyên ngành do đặc thù của hàng hóa rất đa dạng, sử dụng vào nhiều mục đích khác nhau, quy trình quản lý chuyên ngành khác nhau.
- Nếu quy định “cứng” ở trong Luật sẽ làm giảm mạnh khả năng điều hành linh hoạt của Chính phủ và các cơ quan thực thi pháp luật trong ngăn chặn gian lận thương mại, kiểm chế nhập siêu. Để sửa đổi, bổ sung Danh mục cần phải sửa Luật thì sẽ rất mất thời gian.

Dự thảo Luật hiện tại chỉ đưa ra nguyên tắc áp dụng quy định cấm xuất khẩu, nhập khẩu hàng hóa, được chia thành 2 khoản tại Điều 10 Dự thảo. Điều 11 Dự thảo nêu rõ việc Chính phủ quy định chi tiết Danh mục hàng hóa cấm xuất khẩu, cấm nhập khẩu; đây là cách để tạo nên sự linh hoạt trong việc điều hành hoạt động ngoại thương cho Chính phủ.

### ***Điều 10. Nguyên tắc áp dụng***

*1. Áp dụng biện pháp cấm nhập khẩu khi hàng hóa thuộc một trong những trường hợp sau:*

*a) Liên quan đến quốc phòng, an ninh chưa được phép của cơ quan có thẩm*

quyền;

b) Gây nguy hại nghiêm trọng đến sức khỏe, an toàn của người tiêu dùng;

c) Gây ảnh hưởng xấu đến thuần phong mỹ tục, đạo đức xã hội, trật tự xã hội;

d) Gây nguy hại đến môi trường, đa dạng sinh học, có nguy cơ cao mang theo sinh vật gây hại đe dọa an ninh lương thực, nền sản xuất và xuất khẩu của Việt Nam, xâm phạm quyền sở hữu trí tuệ;

đ) Theo quy định của điều ước quốc tế mà Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.

2. Áp dụng biện pháp cấm xuất khẩu khi hàng hóa thuộc một trong những trường hợp sau:

a) Liên quan đến quốc phòng, an ninh chưa được phép của cơ quan có thẩm quyền;

b) Bảo vệ di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia theo quy định của pháp luật về di sản văn hóa;

c) Theo quy định của điều ước quốc tế mà Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.

Với các nguyên tắc nêu trên, Luật Quản lý Ngoại thương một mặt tạo cơ sở pháp lý minh bạch, rõ ràng và linh hoạt cho Việt Nam để áp dụng các biện pháp quản lý ngoại thương, mặt khác thể hiện sự chủ động của Việt Nam trong việc tận dụng khai thác tốt các cam kết quốc tế trong các hiệp định thương mại song phương và đa phương mà Việt Nam là thành viên.

### **Tài liệu tham khảo**

1. Vụ pháp chế Bộ Công thương (2012), *Báo cáo tham khảo kinh nghiệm quốc tế về pháp luật ngoại thương*.
2. Bộ Công thương và USAID (2016), *Hội thảo Xây dựng khung Dự thảo và Hồ sơ trình Chính phủ Luật Quản lý Ngoại thương*, Vũng Tàu ngày 9-11/3/2016
3. Các Dự thảo Luật Quản lý Ngoại thương