|  |  |
| --- | --- |
| **PHÒNG THƯƠNG MẠI****VÀ CÔNG NGHIỆP VIỆT NAM**Số: 0682/PTM-PCVv: góp ý Dự thảo Luật Giao thông đường bộ (sửa đổi) | **CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM****Độc lập – Tự do – Hạnh phúc***Hà Nội, ngày 19 tháng 5 năm 2020* |

Kính gửi: Vụ Pháp chế, Bộ Giao thông vận tải

Trả lời Công văn số 3775/BGTVT-PC của Bộ Giao thông vận tải về việc đề nghị góp ý Dự thảo Luật Giao thông đường bộ (sau đây gọi tắt là Dự thảo), Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, trên cơ sở ý kiến của doanh nghiệp, hiệp hội, có một số ý kiến ban đầu như sau:

1. **Về quản lý hành lang an toàn đường bộ (Điều 56)**

Theo quy định tại khoản 1 Điều 56 Dự thảo thì “việc đặt biển tuyên truyền, quảng cáo trên đất hành lang an toàn đường bộ phải được cơ quan quản lý đường bộ có thẩm quyền chấp thuận bằng văn bản”.

Quy định này có một số vấn đề chưa phù hợp sau:

* *Nguy cơ chồng chéo về thủ tục (với các văn bản pháp luật khác)*

Theo quy định tại Điều 31 Luật Quảng cáo thì *cơ quan có thẩm quyền về xây dựng* sẽ cấp giấy phép xây dựng cho một số trường hợp xây dựng màn hình chuyên quảng cáo ngoài trời, biển hiệu, bảng quảng cáo độc lập. Trong Hồ sơ xin cấp giấy phép xây dựng đối với công trình quảng cáo tại khu vực không thuộc nhóm đất có mục đích sử dụng cho xây dựng, không chuyển đổi được mục đích sử dụng đất thì phải có “*văn bản chấp thuận về địa điểm xây dựng của Ủy ban nhân dân cấp huyện*” (khoản 6 Điều 8 Thông tư 15/2016/TT-BXD của Bộ Xây dựng hướng dẫn về cấp giấy phép xây dựng).

Như vậy, các quy định hiện hành kết hợp với quy định tại Dự thảo thì một công trình quảng cáo trên đất hành lang an toàn đường bộ có thể phải xin đến 03 (ba) giấy phép của ba cơ quan có thẩm quyền khác nhau cấp phép.

Điều này có thể tạo ra sự chồng lấn về mặt quản lý giữa các cơ quan nhà nước và gây khó khăn cho doanh nghiệp trong quá trình thực hiện (chẳng hạn: doanh nghiệp có giấy phép xây dựng cũng có thể không được phép xây dựng nếu không được cơ quan có thẩm quyền quản lý về đường bộ chấp thuận).

* *Quy định thiếu minh bạch*

Dự thảo hiện không quy định về bất kỳ tiêu chí/căn cứ để cơ quan quản lý đường bộ chấp thuận hoặc từ chối việc đặt biển quảng cáo, tuyên truyền trong hành lang an toàn đường bộ.

Ngoài ra, Dự thảo cũng không đề cập cụ thể tới cơ quan quản lý đường bộ nào có thẩm quyền trong các trường hợp cụ thể (cơ quan có thẩm quyền theo địa giới hành chính hay theo loại đường giao thông liên quan?).

Từ các bất cập nêu trên, đề nghị Ban soạn thảo cân nhắc điều chỉnh quy định theo hướng:

* Kiến nghị sửa đổi quy định của pháp luật quảng cáo về cấp giấy phép xây dựng của công trình quảng cáo theo hướng khi cấp loại giấy phép này cơ quan có thẩm quyền cấp phép *phải xin ý kiến của cơ quan quản lý đường bộ* trong trường hợp công trình quảng cáo trong hành lang an toàn đường bộ; và
* Điều chỉnh quy định tại khoản 1 Điều 56 Dự thảo theo hướng, cơ quan quản lý đường bộ sẽ cho ý kiến đối với việc xây dựng công trình quảng cáo trong trường hợp công trình quảng cáo trong hành lang an toàn đường bộ khi được cơ quan có thẩm quyền cấp phép đặt biển quảng cáo xin ý kiến; và
* Cần có các tiêu chí cụ thể để cơ quan quản lý đường bộ cho ý kiến (đồng ý hay không đồng ý) về việc đặt biển tuyên truyền, quảng cáo trên đất hàng lang an toàn đường bộ khi được hỏi ý kiến.
1. **Về xây dựng, lắp đặt công trình thiết yếu trong phạm vi bảo vệ kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ và sử dụng đất hành lang an toàn đường bộ (Điều 59)**

Khoản 3 Điều 59 Dự thảo quy định “chủ công trình hạ tầng thiết yếu, biển tuyên truyền, quảng cáo phải tổ chức di dời và không được yêu cầu bồi thường khi có yêu cầu của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, trừ trường hợp các công trình này có trước khi đầu tư xây dựng đường bộ và các trường hợp khác theo quy định của pháp luật về đất đai”.

Quy định này cần được xem xét ở các điểm sau:

* *Về biện pháp xử lý “buộc phải di dời và không bồi thường”*:

Việc xếp chung công trình thiết yếu và biển tuyên truyền, quảng cảo vào chung biện pháp xử lý là chưa phù hợp, bởi tính chất của các loại công trình này là khác khau. Theo quy định tại khoản 1 Điều 59 Dự thảo thì công trình hạ tầng thiết yếu là những công trình có thể được xây dựng trong phạm vi bảo vệ kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ nếu không thể bố trí ngoài phạm vi này. Còn biển tuyên tuyền, quảng cáo không có tính chất như các công trình thiết yếu, chỉ được phép tạm thời sử dụng (theo khoản 1 Điều 56 Dự thảo).

Đề nghị Ban soạn thảo tách công trình quảng cáo, biển tuyên tuyền ra khỏi các công trình thiết yếu và xử lý theo hướng:

+ Đối với công trình là biển tuyên truyền, quảng cáo: Giữ phương án hiện tại (buộc phải di dời và không được yêu cầu bồi thường)

+ Đối với các công trình thiết yếu: Cần sửa đổi quy định theo hướng chủ công trình buộc phải di dời nhưng được bồi thường và/hoặc bố trí xây dựng tại địa điểm khác

* *Về tính minh bạch:*

Quy định chủ công trình phải di dời công trình “khi có yêu cầu của cơ quan nhà nước có thẩm quyền” là chưa rõ ràng về các trường hợp nhà nước sẽ yêu cầu di dời công trình. Việc thiếu rõ ràng trong quy định các trường hợp này có thể tạo ra sự tùy nghi của các cơ quan thực thi và nguy cơ ảnh hưởng nghiêm trọng đến quyền lợi hợp pháp của chủ công trình.

Đề nghị Ban soạn thảo quy định rõ các trường hợp cơ quan nhà nước có thẩm quyền yêu cầu di dời các công trình trên.

1. **Một số quy định về giấy phép chưa rõ ràng**
2. ***Giấy phép thi công công trình trên đường bộ đang khai thác***

Điều 66 Dự thảo quy định về việc cấp phép thi công công trình trên đường bộ đang khai thác. Một số quy định về vấn đề này chưa được quy định hợp lý, cụ thể:

1. *Về các trường hợp được phép thi công công trình trên đường bộ đang khai thác*

Khoản 1 Điều 66 Dự thảo liệt kê các trường hợp thi công trên đường bộ đang khai thác. Suy đoán là chỉ các trường hợp này mới được phép thi công trên đường bộ đang khai thác (chú ý: câu chữ tại khoản 1 chưa cho phép hiểu chặt chẽ thế này).

Nếu cách hiểu này là đúng thì dường như phạm vi này là quá hẹp. Trên thực tế, có rất nhiều các trường hợp thi công ảnh hưởng tới công trình giao thông đường bộ đang khai thác (đặc biệt là đường trong đô thị), ví dụ phổ biến là xây dựng công trình dân sự (nhà ở, khu thương mại hành chính….) ở mặt đường/phố mà ảnh hưởng tới vỉa hè cho người đi bộ (cũng là một bộ phận của đường bộ đang khai thác). Việc thi công các công trình này là nhu cầu chính đáng và không thể không cho thực hiện. Tuy nhiên, việc thi công các công trình này hiện khá tùy tiện, không bị ràng buộc bởi bất kỳ yêu cầu nào về việc bảo đảm lối đi tối thiểu an toàn cho người đi bộ.

Do đó, đề nghị Ban soạn thảo cân nhắc điều chỉnh lại quy định này theo hướng:

* Mở rộng phạm vi các trường hợp được phép thi công đồng thời áp dụng các quy định quản lý tương ứng với các trường hợp này (trong các khoản khác của Điều này, ví dụ khoản 7-8 về các trường hợp được thi công mà không cần xin giấy phép)
* Quy định rõ chỉ các trường hợp được liệt kê mới được phép thi công
1. *Về các trường hợp được thi công trên công trình giao thông đang khai thác mà không phải xin giấy phép*

Khoản 7 Điều 66 quy định về các trường hợp thi công không cần xin giấy phép. Một số trường hợp quy định chưa chính xác hoặc chưa hợp lý, và do vậy cần được Ban soạn thảo điều chỉnh:

* Điểm b, c: Đề nghị quy định chính xác là “Thi công trên đường chuyên dụng…”, “Thi công trên đường trong thôn xóm, ngõ ngách tại đô thị…” (tương tự cách quy định tại điểm a)
* Điểm c: Đường nội bộ khu dân cư không phải đường thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật này (theo định nghĩa tại khoản 1 Điều 49 Dự thảo) – hơn nữa trong nhiều trường hợp đây là đường thuộc sở hữu của chủ đầu tư khu dân cư/sở hữu chung của khu dân cư, không phải của Nhà nước. Đề nghị bỏ trường hợp này
* Đề nghị cân nhắc bổ sung thêm các trường hợp như bình luận tại mục (i) ở trên vào nhóm này.

Khoản 8 Điều 66 quy định về các yêu cầu mà nhà thầu thi công phải bảo đảm trong trường hợp không cần cấp phép. Các quy định này có một số điểm chưa hợp lý, cần được điều chỉnh:

* Về chủ thể chịu trách nhiệm: Các trường hợp không phải xin cấp phép đều là các trường hợp thi công quy mô nhỏ - vì vậy trong những trường hợp này, đề nghị quy định người phải chịu trách nhiệm là “chủ đầu tư công trình thi công” thay vì “nhà thầu thi công” (vốn chỉ thích hợp trong trường hợp thi công quy mô lớn, phải xin cấp phép thi công như nêu trong các khoản khác của Điều 66)
* Về trách nhiệm:

+ Trách nhiệm bảo đảm an toàn trong thi công xây dựng là cần thiết, tuy nhiên vấn đề này đã được bảo đảm trong cấp phép xây dựng, không thuộc phạm vi quan tâm của Luật này hay cơ quan quản lý đường bộ. Do đó đề nghị bỏ quy định này

+ Đề nghị bổ sung thêm trách nhiệm bảo đảm giao thông thông suốt trên đường bộ đang khai thác (bên cạnh yếu tố bảo đảm an toàn cho người, phương tiện tham gia giao thông) – điều này là nhằm xử lý các hiện tượng chủ đầu tư/nhà thầu tự chặn đường của người tham gia giao thông mà không bố trí giải pháp thay thế nào cho người tham gia giao thông, đặc biệt là người đi bộ (chú ý: cách làm này của một số chủ đầu tư/đơn vị thi công vẫn đáp ứng yêu cầu “bảo đảm an toàn cho người tham gia giao thông”, nhưng lại khiến giao thông không thông suốt).

1. ***Đầu tư xây dựng bến xe, trạm đón trả khách, bãi đỗ xe trạm dừng nghỉ***

Khoản 1 Điều 81 Dự thảo quy định “Bến xe, trạm đón trả khách, bãi đỗ xe, trạm nghỉ được đầu tư xây dựng tại các vị trí được cơ quan nhà nước có thẩm quyền chấp thuận”. Quy định này được hiểu, khi đầu tư xây dựng bến xe, trạm đón trả khách, bãi đỗ xe, trạm nghỉ chủ đầu tư phải xin giấy phép chấp thuận vị trí xây dựng.

Quy định này cần được xem xét ở các điểm sau:

* Tính thống nhất: Theo quy định của pháp luật về xây dựng thì các công trình này sẽ phải xin giấy phép xây dựng, trong quá trình cấp phép xây dựng, cơ quan quản lý sẽ xem xét về tính phù hợp của địa điểm công trình xây dựng với quy hoạch đã được phê duyệt. Vì vậy, quy định phải xin phép như tại khoản 1 Điều 81 Dự thảo bị chồng lấn, thiếu thống nhất với pháp luật về xây dựng và làm tăng thủ tục không cần thiết.
* Tính minh bạch: Quy định này chưa rõ ràng về trình tự thủ tục, cơ quan cấp phép, tiêu chí cấp phép.

Từ các phân tích trên, đề nghị Ban soạn thảo sửa quy định trên theo hướng bến xe, trạm đón trả khách, bãi đỗ xe, trạm dừng nghỉ được đầu tư xây dựng tại các vị trí phù hợp với quy hoạch và đáp ứng các yêu cầu theo quy chuẩn kỹ thuật.

1. **Về đầu tư xây dựng, kinh doanh khai thác đường cao tốc (Điều 87)**
2. ***Các hình thức thu hồi vốn***

Khoản 7 Điều 87 Dự thảo quy định hai hình thức thu hồi vốn đầu tư xây dựng và vận hành khai thác, bảo trì đường cao tốc là: (1) đấu giá quyền thu phí sử dụng đường cao tốc hoặc Nhà nước tổ chức thu phí; (2) chuyển nhượng có thời hạn cho doanh nghiệp đủ năng lực tài chính tổ chức thu phí, giá dịch vụ sử dụng đường cao tốc.

Quy định này cần được xem xét ở các điểm:

* Trường hợp (1) thực ra là 02 hình thức thu hồi vốn khác nhau (Nhà nước tự thu phí, Nhà nước cho đấu giá quyền thu phí), tại sao lại gộp chung?
* Không rõ khi nào, với điều kiện nào thì áp dụng các hình thức thu hồi vốn tương ứng? Hay là cơ quan có thẩm quyền có thể tùy ý lựa chọn bất kỳ hình thức nào 03 hình thức này?
* Đối với trường hợp (2): khái niệm “doanh nghiệp đủ năng lực tài chính” là chưa rõ (như thế nào được cho là doanh nghiệp đủ năng lực tài chính? Và làm thế nào để xác định được doanh nghiệp này để ký kết hợp đồng? Trong trường hợp có nhiều doanh nghiệp có đủ năng lực tài chính muốn khai thác thì sẽ giải quyết như thế nào?) – Nói cách khác, thủ tục, tiêu chí lựa chọn doanh nghiệp để chuyển nhượng cần được quy định rõ?

Đề nghị Ban soạn thảo quy định rõ các vấn đề nêu trên.

1. ***Các quy định về đầu tư theo hình thức đối tác công tư***

Khoản 3 đến khoản 6 Điều 87 Dự thảo quy định chung cho các hình thức đầu tư (trong đó có đầu tư theo hình thức đối tác công tư – PPP). Liên quan tới đầu tư PPP, các quy định này có nhiều khả năng chồng lấn với quy định tại Luật đầu tư theo hình thức đối tác công tư đang được soạn thảo.

Để đảm bảo tính thống nhất trong hệ thống pháp luật về kinh doanh, đề nghị Ban soạn thảo tách các hình thức đầu tư thành 02 nhóm: nhóm PPP thì dẫn chiếu các nội dung liên quan đến hình thức này sang pháp luật về đầu tư theo hình thức đối tác công tư; nhóm còn lại mới áp dụng các quy định từ khoản 3-6 Điều 87.

1. **Chứng chỉ hành nghề lái xe kinh doanh vận tải (Điều 109)**

Điều 109 Dự thảo quy định để lái xe kinh doanh vận tải bên cạnh việc phải có giấy phép lái xe (các hạng tương ứng với từng loại xe vận tải) người lái xe phải có “chứng chỉ hành nghề lái xe kinh doanh vận tải”.

Đây là một loại giấy phép mới so với hiện hành và cần được cân nhắc bởi các vấn đề sau:

* *Tăng thủ tục xin-cho không cần thiết*: Để được cấp giấy phép lái xe, người lái xe phải hoàn thành khóa đào tạo (đào tạo để cấp các loại giấy phép lái xe, đào tạo để nâng hạng giấy phép) và trải qua kỳ sát hạch để được cấp phép. Để được cấp chứng chỉ hành nghề lái xe kinh doanh vận tải, người lái xe lại tiếp tục được đào tạo “nghiệp vụ vận tải và kỹ năng lái xe an toàn” và tham gia kiểm tra để được cấp chứng chỉ.
* *Trùng lặp về mục tiêu quản lý*: Mục tiêu của “chứng chỉ hành nghề lái xe kinh doanh vận tải” suy đoán là nhằm đảm bảo người lái xe kinh doanh vận tải có đủ kỹ năng lái xe an toàn, đảm bảo an toàn giao thông, tính mạng của khách hàng và người tham gia giao thông khác cũng như an toàn hàng hóa. Tuy nhiên, mục tiêu này cũng hoàn toàn trùng lặp với mục tiêu của “giấy phép lái xe” từng hạng xe (đặc biệt là các xe phục vụ mục tiêu kinh doanh là chủ yếu). Lái xe kinh doanh vận tải hay lái xe không kinh doanh (bao gồm cả vận tải nội bộ) thì đều phải đảm bảo yếu tố an toàn theo mục tiêu này. Nói cách khác, “giấy phép lái xe” đã đủ để bảo đảm mục tiêu suy đoán của “chứng chỉ hành nghề lái xe kinh doanh vận tải”.
* *Nguy cơ trùng lặp về nội dung đào tạo*: Mặc dù chưa được quy định chi tiết nhưng những nội dung đào tạo để cấp chứng chỉ có khả năng lớn là trùng lặp với đào tạo để cấp giấy phép lái xe (do mục tiêu quản lý là trùng lặp). Có thể với chứng chỉ, một số nội dung khác không liên quan đến kỹ năng lái xe mà về các nghiệp vụ kinh doanh sẽ được bổ sung. Tuy nhiên, nếu đúng thì thì việc đào tạo này là không cần thiết, vì mục tiêu quản lý cho các lái xe là hướng đến lái xe an toàn – kinh doanh là vấn đề của chủ doanh nghiệp, không phải của các lái xe.

Do đó, yêu cầu người lái xe đã có giấy phép lái xe phải có thêm “chứng chỉ hành nghề lái xe kinh doanh vận tải” là chưa hợp lý, tạo gánh nặng về thủ tục, chi phí và thời gian của lái xe và hoặc doanh nghiệp, khi phải trải qua hai lần đào tạo, hai lần cấp giấy phép. Đề nghị Ban soạn thảo bỏ quy định về việc cấp “chứng chỉ hành nghề lái xe kinh doanh vận tải”.

1. **Kinh doanh vận tải bằng xe ô tô** (Điều 117 Dự thảo)
2. ***Các loại hình kinh doanh vận tải bằng xe ô tô***

Khoản 3 Điều 117 Dự thảo quy định “kinh doanh vận tải hành khách bằng xe ô tô bao gồm kinh doanh vận tải bằng xe buýt, kinh doanh vận tải hành khách bằng xe taxi và kinh doanh vận tải hành khách theo hợp đồng”.

Quy định này đã hợp lý hơn so với quy định về 05 hình thức vận tải hành khách trong Luật hiện hành. Mặc dù vậy, việc vẫn giữ cách tiếp cận “cứng” - chỉ có 03 hình thức kinh doanh vận tải hành khách bằng xe ô tô (không thể có hình thức nào khác) như Dự thảo vẫn là bất cập, ít nhất bởi các lý do:

* *Khó khăn trong việc tiếp nhận và mở rộng các hình thức kinh doanh vận tải mới:*

Với xu hướng phát triển, sáng tạo của hoạt động kinh tế, năng lực công nghệ, rất nhiều mô hình kinh doanh vận tải mới đang và sẽ xuất hiện. Cách tiếp cận bó gọn chỉ trong 03 hình thức này khiến Nhà nước hầu như không thể dự liệu được các mô hình kinh doanh mới, và khi chúng phát sinh, cách tiếp cận này sẽ là rào cản trở khiến các mô hình kinh doanh mới khó triển khai.

Mặc dù khoản 9 Điều 117 Dự thảo đã dự liệu cho tình huống này khi cho phép Chính phủ có thể bổ sung thêm loại hình kinh doanh mới, tuy nhiên cách thức thiết kế chính sách theo hướng này vẫn là sự “bó buộc” của quyền tự do kinh doanh. Hơn nữa, việc ủy quyền cho Chính phủ quy định về bất kỳ hình thức kinh doanh nào khác ngoài các hình thức nêu trong Luật này dường như là không phù hợp từ góc độ pháp lý (bởi Luật chỉ có thể giao Chính phủ hướng dẫn chi tiết một nội dung đã có trong Luật, chứ không phải quy định mới mà Luật chưa từng đề cập).

* *Khó khăn trong việc phân loại các dịch vụ vận tải hành khách đang có:*

Với tiêu chí phân loại như trong Dự thảo, một số hình thức vận tải tương đối phổ biến hiện nay (như xe khách liên tỉnh, hợp đồng thuê xe dưới 9 chỗ kèm người lái…) sẽ không thể xếp vào dịch vụ nào thích hợp hoặc được xếp theo cách rất khó quản lý do tính chất khác nhau.

Ví dụ: Dịch vụ xe khách liên tỉnh nếu theo đúng định nghĩa tại khoản 4b Điều này thì phải được xếp vào diên xe buýt liên tỉnh. Tuy nhiên, nếu điều này xảy ra, quản lý của Nhà nước sẽ rất khó khăn bởi nhu cầu quản lý của Nhà nước và cách thức kinh doanh – vận hành 02 loại dịch vụ vận tải này là hoàn toàn khác nhau. Nhận thức và thói quen sử dụng dịch vụ của người tiêu dùng Việt Nam với 02 loại hình vận tải này cũng hoàn toàn khác nhau.

* *Chưa phù hợp với cách phân chia theo thông lệ quốc tế:*

Theo Phân loại các dịch vụ CPC của Liên Hợp Quốc (PCPC 1991) mà Việt Nam đã thực hiện khi cam kết gia nhập WTO thì các dịch vụ vận tải hành khách bằng đường bộ (ngoại trừ đường sắt) CPC 712 chỉ được phân thành 02 nhóm lớn là: vận tải theo lịch trình ổn định (regular transportation – trong đó có vận tải bằng xe buýt, xe điện, tàu điện, cáp…) và vận tải không theo lịch trình ổn định (non-scheduled transportation – trong đó có taxi, xe cho thuê có kèm người lái..). Cách phân nhóm này cho phép bổ sung các loại hình vận tải mới, đồng thời việc quản lý Nhà nước sẽ thuận tiện hơn do tiêu chí vận tải của hai nhóm có khác biệt rất rõ ràng.

1. ***Kinh doanh vận tải bằng xe taxi và xe hợp đồng***

So với quy định hiện hành, quy định về kinh doanh vận tải bằng xe taxi và xe hợp đồng có một số thay đổi. Tiêu chí để phân biệt hai loại hình kinh doanh này của Dự thảo là “sức chứa của xe ô tô” được sử dụng kinh doanh (xe hợp đồng sử dụng ô tô có sức chứa từ 09 chỗ ngồi trở lên; xe taxi sử dụng ô tô có sức chứa từ 09 chỗ ngồi trở xuống). Riêng xe taxi còn có thêm tiêu chí bổ sung là “phương thức tính tiền cước”.

Cách xác định tiêu chí phân biệt 02 loại hình vận tải này của Dự thảo có nhiều điểm bất cập:

* *Không cho phép phân biệt về bản chất dịch vụ vận tải* (đặc biệt từ quan hệ pháp lý giữa người cung cấp dịch vụ và người sử dụng dịch vụ)

Xét bản chất hoạt động kinh doanh xe taxi và kinh doanh vận tải theo hợp đồng đều có tính chất là “hợp đồng” vì đều là sự thỏa thuận giữa khách hàng với doanh nghiệp kinh doanh vận tải hành khách bằng xe ô tô về dịch vụ vận chuyển. Sức chứa của xe ô tô (hay thậm chí cả hình thức thỏa thuận, phương thức trả tiền, cách thức liên lạc) không thể là căn cứ để phân biệt ra hai loại hình kinh doanh vận tải này.

Ví dụ 1: nếu người thuê xe hợp đồng (thuê cả chuyến, khoán theo thời gian – ví dụ 1-2 ngày) chỉ có nhu cầu thuê xe dưới 9 chỗ thì dịch vụ vận tải này về bản chất vẫn là vận tải hợp đồng

Ví dụ 2: Với trường hợp như trong ví dụ 1, do xe hợp đồng không bị hạn chế về phương thức tính tiền, người thuê và người cung cấp dịch vụ hoàn toàn có thể thỏa thuận sử dụng một trong ba phương thức tính tiền như xe taxi. Nhưng bản chất dịch vụ này lại không phải taxi (hiểu theo nghĩa người sử dụng dịch vụ hầu như không có thỏa thuận/đàm phán trước với người cung cấp dịch vụ, và người

* *Ít ý nghĩa từ góc độ quản lý Nhà nước*

Quản lý Nhà nước cần căn cứ vào tính chất và tác động của loại hình dịch vụ kinh doanh để thiết kế cơ chế quản lý tương ứng. Trong khi đó, sức chứa của phương tiện hầu như không có tác động nào tới quản lý Nhà nước (xe lớn hay nhỏ, chở nhiều người hay ít hầu như không khác nhau từ góc độ tác động tới an toàn, trật tự giao thông đường bộ).

Tóm lại, từ các phân tích của mục a, b ở trên, đề nghị Ban soạn thảo sửa đổi quy định tại khoản 3 Điều 117 Dự thảo theo hướng:

* Hoặc là chỉ đưa ra định nghĩa về “kinh doanh vận tải hành khách bằng xe ô tô” mà không phân biệt các nhóm dịch vụ vận tải cụ thể;
* Hoặc là phân loại các dịch vụ này theo 02 nhóm: “kinh doanh vận tải hành khách theo lịch trình cố định” và “kinh doanh vận tải hành khách không theo lịch trình cố định”
1. **Điều kiện kinh doanh vận tải bằng xe ô tô (Điều 118)**

Điều 118 Dự thảo quy định về điều kiện kinh doanh vận tải bằng xe ô tô, áp dụng cho tất cả các loại hình kinh doanh vận tải, trong đó có các điều kiện:

* (1) Bảo đảm số lượng, chất lượng và niên hạn sử dụng của phương tiện phù hợp với phương án, loại hình kinh doanh; phương tiện kinh doanh vận tải phải gắn thiết bị giám sát hành trình, camera theo quy định (khoản 2);
* (2) Bảo đảm yêu cầu số lượng lái xe kinh doanh vận tải phù hợp với phương án kinh doanh và phải có hợp đồng lao động bằng văn bản (khoản 3);
* (3) Người điều hành hoạt động vận tải của đơn vị kinh doanh vận tải ô tô phải có chứng chỉ hành nghề điều hành vận tải (khoản 4);
* (4) Người phụ trách bộ phận quản lý an toàn giao thông (hoặc người quản lý an toàn giao thông của hộ kinh doanh vận tải) phải có chứng chỉ quản lý an toàn giao thông (khoản 5)

So với các điều kiện kinh doanh hiện hành, các điều kiện tại Dự thảo được thiết kế theo hướng khắt khe hơn. Theo quy định này, để được kinh doanh vận tải, doanh nghiệp phải có đến 04 (bốn) loại giấy phép: 1 loại giấy phép mẹ (giấy phép kinh doanh vận tải bằng ô tô) và 3 loại giấy phép con (chứng chỉ hành nghề lái xe vận tải; chứng chỉ hành nghề điều hành vận tải; chứng chỉ quản lý an toàn giao thông). Trong khi đó, theo Luật hiện hành thì doanh nghiệp chỉ cần 1 loại giấy phép mẹ có thể hoạt động kinh doanh. Việc gia tăng điều kiện và các loại giấy phép con đối với ngành nghề kinh doanh này cần được xem xét ở các điểm sau:

***Về điều kiện (1):***

* Yêu cầu về bảo đảm *số lượng của phương tiện*

Quy định về bảo đảm số lượng phương tiện phù hợp với phương án, loại hình kinh doanh là không có ý nghĩa từ góc độ quản lý bởi (i) bản thân Dự thảo cũng không quy định về số lượng phương tiện vận tải mà doanh nghiệp kinh doanh vận tải phải đáp ứng, do đó doanh nghiệp có nhiều hay ít phương tiện cũng không làm thay đổi điều kiện kinh doanh của họ từ góc độ quản lý Nhà nước; (ii) phương án kinh doanh là vấn đề thuộc về chiến lược của doanh nghiệp trong từng thời kỳ mà tại thời điểm xin giấy phép doanh nghiệp không thể dự đoán trước – vì vậy việc bắt buộc doanh nghiệp phải bảo đảm số lượng phương tiện như phương án ban đầu là không hợp lý.

* Yêu cầu phương tiện kinh doanh vận tải *phải lắp camera*:

Đây là quy định mới được quy định tại Nghị định 10/2020/NĐ-CP và trên thực tế có thể chưa được áp dụng (Nghị định 10/2020/NĐ-CP đặt ra thời hạn trước ngày 01/7/2021 các xe phải lắp camera và truyền dữ liệu về cơ quan nhà nước có thẩm quyền) và cơ quan nhà nước chưa đánh giá được tác động trên thực tế của quy định này. Việc nâng lên Luật quy định tại Nghị định trong khi chưa đánh giá được hiệu quả và tác động của quy định là điều cần hết sức thận trọng.

Quan trọng hơn, bản thân yêu cầu lắp thêm camera theo Nghị định 10 đang vấp phải nhiều vướng mắc chưa giải quyết được từ góc độ pháp lý (bên cạnh vấn đề gia tăng chi phí) liên quan tới các quy định liên quan tới việc sử dụng thông tin thu được từ camera. Trong đó đáng chú ý là các quan ngại pháp lý về quyền bảo mật thông tin kinh doanh của doanh nghiệp và quyền riêng tư của khách hàng (đặc biệt là quyền hình ảnh và lịch sử đi lại).

Do đó, đề nghị Ban soạn thảo sửa đổi khoản 2 như sau: phương tiện kinh doanh vận tải phải đảm bảo về chất lượng và niên hạn sử dụng; gắn thiết bị giám sát hành trình.

***Về điều kiện (2):***

Tương tự như phân tích ở trên, việc yêu cầu “số lượng lái xe kinh doanh vận tải phù hợp với phương án kinh doanh” là không cần thiết và can thiệp quá sâu vào hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp.

Vì vậy đề nghị Ban soạn thảo sửa khoản 3 Điều 118 theo hướng bỏ điều kiện về số lượng lái xe, chỉ giữ lại điều kiện về hợp đồng lao động bằng văn bản (hợp đồng nguyên tắc).

***Về điều kiện (3):***

So với quy định hiện hành, quy định về người điều hành hoạt động vận tải trong Dự thảo đã tăng lên, từ “có trình độ chuyên môn về vận tải” thành “có chứng chỉ hành nghề điều hành vận tải”. Đây là hình thức giấy phép con mới.

Trong quá trình góp ý về điều kiện kinh doanh vận tải ô tô, VCCI rất nhiều lần phản ánh về tính bất hợp lý của điều kiện áp đặt đối với người điều hành hoạt động vận tải của đơn vị kinh doanh vận tải. Lý do chủ yếu là:

* Nếu yêu cầu này nhằm hướng đến sự hiệu quả trong hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp thì không cần thiết bởi đây là nhu cầu tự thân của doanh nghiệp;
* Nếu là mục tiêu đảm bảo hoạt động an toàn vận tải thì bản thân các quy định về bằng cấp của người lái xe, yêu cầu chất lượng của phương tiện, các quy định ràng buộc liên quan đến giờ lái xe, sức khỏe lái xe, … đang quy định tại Dự thảo đã đủ để kiểm soát vấn đề về an toàn của hoạt động kinh doanh vận tải của doanh nghiệp.

Vì vậy, đề nghị Ban soạn thảo bỏ quy định tại khoản 4.

***Điều kiện (4)***:

Yêu cầu người phụ trách bộ phận quản lý an toàn giao thông phải có “chứng chỉ quản lý an toàn giao thông theo quy định” là mới so với quy định hiện hành. Như đã phân tích ở trên, yêu cầu này là không cần thiết (nếu mục tiêu quản lý là để bảo đảm an toàn vận tải). Đồng thời, đây cũng là hình thức giấy phép con bất hợp lý.

Đề nghị Ban soạn thảo cân nhắc bỏ quy định này tại khoản 5 Điều này.

1. **Đơn vị cung ứng dịch vụ phần mềm ứng dụng hỗ trợ kết nối vận tải**

Hiện tại, thực tiễn hoạt động kinh doanh vận tải đang có các hình thức cung ứng dịch vụ phần mềm ứng dụng hỗ trợ kết nối vận tải ở 02 dạng: kết nối giữa doanh nghiệp vận tải ô tô và khách hàng; và kết nối giữa những người lái xe gắn máy, xe mô tô hai bánh với khách hàng (Chú ý: dịch vụ “cung ứng phần mềm” là dịch vụ công nghệ thông tin – còn từ góc độ dịch vụ vận tải, đây là “dịch vụ kết nối vận tải hành khách”, đơn vị cung cấp dịch vụ kết nối có thể sử dụng phần mềm hoặc bất kỳ phương thức nào khác để thực hiện dịch vụ kết nối, phần mềm có thể chỉ là đi mua hoặc thuê các đơn vị dịch vụ công nghệ thông tin thiết kế, bảo hành).

Xét về bản chất hoạt động và cách thức kinh doanh thì 02 hình thức này hoàn toàn giống nhau. Tuy nhiên, Dự thảo lại đang quy định tính chất pháp lý khác nhau cho hai hình thức có cùng bản chất này:

* Trường hợp kinh doanh dịch vụ kết nối (bằng phần mềm) giữa hành khách và đơn vị vận tải ô tô: Theo khoản 1 Điều 117 thì đây là dịch vụ vận tải (nếu phần mềm kết nối có trực tiếp điều hành xe và/hoặc quyết định giá cước)
* Trường hợp kinh doanh dịch vụ kết nối tương tự (phần mềm cũng có điều hành xe, quyết định giá cước) nhưng là giữa hành khách và đơn vị vận tải bằng các loại xe khác ngoài ô tô: Theo khoản 2 Điều 134 thì đây lại là dịch vụ hỗ trợ kết nối.

Trên thực tế, việc xác định địa vị pháp lý cho đơn vị cung cấp dịch vụ phần mềm ứng dụng hỗ trợ kết nối giữa bên vận tải và khách hàng đang là vấn đề có nhiều ý kiến trái chiều trong thời gian soạn thảo Nghị định về điều kiện kinh doanh vận tải bằng ô tô.

VCCI đã từng có ý kiến về cách thức quản lý thích hợp đối với dịch vụ kết nối này, cụ thể:

Hoạt động (cung cấp dịch vụ phần mềm ứng dụng) hỗ trợ kết nối giữa bên vận tải và khách hàng thực chất là hình thức trung gian, có tính chất hỗ trợ dịch vụ vận tải. Đây không phải dịch vụ vận tải, và do đó không thể và không nên quản lý như quản lý đơn vị cung cấp dịch vụ vận tải. Tuy nhiên, dịch vụ hỗ trợ kết nối này có thể ảnh hưởng lớn đến một số lượng lớn bên cung cấp dịch vụ vận chuyển và khách hàng. Do đó, Nhà nước cần có cơ chế để kiểm soát việc cung cấp dịch vụ này, với mục tiêu giảm thiểu các tác động bất lợi mà hoạt động vận chuyển hành khách qua dịch vụ hỗ trợ kết nối trung gian này có thể gây ra. Hình thức kiểm soát có thể là đặt ra các quy định ràng buộc trách nhiệm của bên cung cấp dịch vụ hỗ trợ này, ví dụ:

* Bên cung cấp dịch vụ hỗ trợ phải đảm bảo cung cấp dịch vụ kết nối với các chủ thể vận tải hợp pháp (nếu là kinh doanh vận tải bằng xe ô tô thì phải có giấy phép kinh doanh vận tải ô tô; nếu là kinh doanh vận tải bằng các phương tiện khác thì người lái xe phải có giấy phép lái xe);
* Đảm bảo an toàn và bảo mật thông tin đối với các dữ liệu của hành khách và lái xe, doanh nghiệp kinh doanh vận tải;
* Xây dựng quy trình giải quyết khiếu nại để đảm bảo quyền lợi của các khách hàng.

Để đảm bảo tính hợp lý và phù hợp với thực tế, đề nghị Ban soạn thảo quy định cung cấp dịch vụ (phần mềm ứng dụng) hỗ trợ kết nối giữa khách hàng và bên vận chuyển (bao gồm cả vận tải bằng xe ô tô và các phương tiện khác) là dịch vụ trung gian, hỗ trợ dịch vụ vận tải, đồng thời quy định trách nhiệm của chủ thể cung cấp dịch vụ này, áp dụng chung đối với cả các dịch vụ hỗ trợ kết nối vận tải hành khách bằng xe ô tô và bằng các phương tiện vận tải khác ngoài ô tô.

1. **Hoạt động vận tải nội bộ (Điều 138)**

Điểm a khoản 1 Điều 138 Dự thảo quy định “xe ô tô vận tải nội bộ phải được lắp thiết bị giám sát hành trình, camera giám sát và thực hiện truyền dẫn dữ liệu theo quy định”.

Quy định này là chưa hợp lý ở các điểm:

* *Không bình đẳng với cơ chế quản lý xe không kinh doanh khác*: Mặc dù là xe được doanh nghiệp sử dụng trong quá trình kinh doanh, xe ô tô vận tải nội bộ có tính chất tương tự như các xe ô tô không kinh doanh (bởi doanh nghiệp sử dụng xe không cung ứng kinh doanh vận tải cho các đối tượng khách hàng mà chỉ sử dụng cho hoạt động nội bộ). Do đó, yêu cầu xe ô tô vận tải nội bộ phải lắp thiết bị giám sát hành trình, camera giám sát và thực hiện truyền dẫn dữ liệu trong khi các xe ô tô không kinh doanh khác không yêu cầu là chưa nhất quán về chính sách quản lý;
* *Cơ chế quản lý tương tự xe kinh doanh là bất hợp lý*: Việc yêu cầu lắp camera giám sát, thiết bị giám sát hành trình trên xe ô tô sử dụng trong kinh doanh nhằm kiểm soát việc chấp hành các điều kiện, yêu cầu áp dụng đối với các đơn vị kinh doanh vận tải – là một trong những biện pháp quản lý đối với các chủ thể kinh doanh trong lĩnh vực này. Trong khi đó vận tải nội bộ là hoạt động vận tải của các doanh nghiệp không kinh doanh vận tải bằng xe ô tô. Yêu cầu các phương tiện này phải áp dụng biện pháp quản lý tương tự như các doanh nghiệp kinh doanh vận tải là chưa phù hợp;
* *Một số vấn đề khía cạnh pháp lý phức tạp:* Yêu cầu lắp thiết bị giám sát hành trình, camera giám sát và thực hiện truyền dẫn dữ liệu đối với phương tiện vận tải nội bộ có thể ảnh hưởng đến bí mật kinh doanh của các doanh nghiệp. Về mặt pháp lý, đây là quyền hợp pháp của doanh nghiệp mà Nhà nước không thể can thiệp trừ khi có lý do chính đáng. Về mặt quản lý, các thông tin này lại ít có giá trị trong quản lý về kinh doanh vận tải.

Từ các phân tích trên, đề nghị Ban soạn thảo bỏ quy định tại điểm a khoản 1 Điều 138 Dự thảo.

1. **Hoạt động kinh doanh cho thuê xe tự lái (Điều 140)**

Hoạt động kinh doanh cho thuê xe tự lái thực chất là một giao dịch dân sự thông thường (dịch vụ cho thuê tài sản – một loại dịch vụ theo pháp luật thương mại). Vì vậy, Dự thảo không cần thiết phải quy định về vấn đề này trong Dự thảo.

Mặt khác, các quy định tại Điều 140 Dự thảo có một số điểm chưa phù hợp, ví dụ:

* Yêu cầu đơn vị kinh doanh cho thuê xe tự lái phải có Giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh, trong đó có ngành nghề cho thuê xe ô tô tự lái (khoản 2 Điều 140). Theo quy định của Luật Doanh nghiệp, giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp không còn ghi ngành nghề đăng ký kinh doanh, vì vậy quy định tại khoản 2 Điều 140 Dự thảo là chưa phù hợp với Luật Doanh nghiệp.
* “Trước khi hoạt động kinh doanh, đơn vị kinh doanh cho thuê xe tự lái phải thông báo bằng văn bản đến Sở Giao thông vận tải địa phương các thông tin tối thiểu: tên, địa chỉ, số điện thoại, người đại diện theo pháp luật; bản sao Giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh; danh sách các xe dùng để cho thuê, thông báo bổ sung khi có thay đổi các thông tin nêu trên trong quá trình hoạt động kinh doanh” (khoản 3 Điều 140). Quy định này sẽ tạo ra gánh nặng về thủ tục hành chính khá lớn cho các chủ thể kinh doanh.
* “Đơn vị kinh doanh cho thuê xe tự lái chỉ được cho thuê xe khi người thuê có giấy phép lái xe hợp pháp và phù hợp với loại xe muốn thuê” (khoản 4 Điều 140). Quy định này can thiệp vào quyền tự do thỏa thuận của các bên trong giao dịch, bên cho thuê không thể kiểm soát được bên thuê là người lái hay là người khác lái. Mặt khác, khi xe được lưu hành trên đường đã có sự kiểm soát việc chấp hành giao thông của các cơ quan thực thi. Vì vậy, quy định này sẽ hạn chế các giao dịch của các bên;
* “Đơn vị kinh doanh cho thuê xe tự lái phải ký kết hợp đồng cho thuê xe tự lái với người thuê xe, trong đó nêu rõ trách nhiệm, quyền hạn và nghĩa vụ …” (khoản 7 Điều 140). Quy định này là không cần thiết vì đây là giao dịch dân sự, hợp đồng có thể thể hiện bằng nhiều hình thức khác nhau, các nội dung do các bên tự thỏa thuận, miễn là không trái với các nguyên tắc cơ bản của pháp luật thì đều có giá trị pháp lý;
* “Người thuê xe ô tô tự lái không được phép sử dụng xe đó để vận chuyển thu tiền, hoặc cho bất kỳ bên thứ ba nào thuê lại” (khoản 8 Điều 140). Việc cho bên thứ ba thuê lại hay không tùy thuộc vào thỏa thuận ban đầu với bên cho thuê, do đó quy định này là chưa phù hợp.

Việc bên thuê xe, bên cho thuê sử dụng xe để kinh doanh vận tải thì sẽ bị xử phạt vì kinh doanh không giấy phép, do đó Dự thảo không cần thiết phải quy định về vấn đề này.

Từ những phân tích trên, đề nghị Ban soạn thảo bỏ Điều 140 Dự thảo.

1. **Dịch vụ cứu hộ giao thông đường bộ (Điều 141)**
* Theo quy định tại khoản 2 Điều 141 Dự thảo thì “tổ chức, cá nhân kinh doanh dịch vụ cứu hộ giao thông đường bộ phải có Giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh, trong đó có ngành nghề cứu hộ giao thông đường bộ”. Quy định này là chưa phù hợp với Luật Doanh nghiệp, theo đó Giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh không còn ghi ngành nghề đăng ký kinh doanh. Vì vậy, đề nghị Ban soạn thảo bỏ cụm từ “ngành nghề cứu hộ giao thông”;
* Khoản 3 Điều 141 Dự thảo quy định về nghĩa vụ thông báo của doanh nghiệp kinh doanh dịch vụ cứu hộ giao thông với sở giao thông và công an cấp tỉnh và phải thông báo bổ sung khi thông tin thông báo có sự thay đổi. Như phân tích ở trên, quy định này tạo gánh nặng hành chính cho các doanh nghiệp, nếu cơ quan nhà nước muốn nhận biết thông tin về hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp, có thể lấy thông tin từ cơ quan đăng ký kinh doanh. Đề nghị Ban soạn thảo bỏ quy định này;
1. **Góp ý khác**

Khoản 6 Điều 106 Dự thảo quy định trao quyền cho Bộ quy định về “tiêu chuẩn sát hạch viên”. Tiêu chuẩn sát hạch viên là một dạng của điều kiện kinh doanh, vì vậy cấp Bộ quy định về vấn đề này là chưa phù hợp về mặt thẩm quyền. Đề nghị Ban soạn thảo điều chỉnh các nội dung tại khoản 6 Điều 106 Dự thảo sẽ do Chính phủ quy định.

Trên đây là một số ý kiến ban đầu của Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam đối với Dự thảo Luật Giao thông đường bộ (sửa đổi). Rất mong quý Cơ quan soạn thảo cân nhắc để chỉnh sửa, hoàn thiện.

Trân trọng cảm ơn sự hợp tác của quý Cơ quan.

|  |  |
| --- | --- |
| ***Nơi nhận:**** Như trên;
* Văn phòng Chính phủ, Bộ Tư pháp
* Chủ tịch Vũ Tiến Lộc

(để báo cáo);* Lưu VT, PC.

 | **TL. CHỦ TỊCH****TRƯỞNG BAN** **THUỘC BAN PHÁP CHẾ***(Đã ký)***Nguyễn Thị Thu Trang** |