**THAM LUẬN ĐÓNG GÓP Ý KIẾN**

**HOÀN THIỆN LUẬT BẢO VỆ QUYỀN LỢI NGƯỜI TIÊU DÙNG**

**Ngô Vĩnh Bạch Dương – Giám đốc Trung tâm Tư vấn pháp luật**

**Viện Nhà nước và Pháp luật**

Dự án Luật Bảo vệ Quyền lợi Người tiêu dùng (“**Dự án Luật BVNTD**”) sửa đổi do Bộ Công Thương chủ trì xây dựng đã được cơ quan chức năng của Quốc hội thẩm tra, Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét và đã được trình xin ý kiến Quốc hội lần thứ nhất tại kỳ họp thứ 4, Quốc hội khóa XV vào tháng 11/2022. Qua nhiều lần tham vấn các bên liên quan, dự thảo hiện nay đã có 80 điều với một phạm vi khá đầy đủ các nội dung hiện đại, phù hợp với thông lệ quốc tế về bảo vệ người tiêu dùng.

Dự thảo đã khá thành công trong thể hiện triết lý nhà nước can thiệp quan hệ tư nhằm gỡ bỏ trạng thái bất đối xứng thông tin giữa người tiêu dùng và thương nhân. Sự can thiệp vào quan hệ tiêu dùng của nhà nước, dù vậy, vẫn không làm mất đi quyền tự chủ (autonomy) và tự quyết (self detemination) của người tiêu dùng trong các quan hệ dân sự. Điều này thể hiện sự tôn trọng của nhà nước đối với tự do của các chủ thể quan hệ tư. Những hỗ trợ, can thiệp chỉ hướng đến sự tự chủ, tự quyết của người tiêu dùng được chính xác, tiệm cận với mong muốn thực của họ hơn.

Đi sâu vào từng quy định cụ thể, chúng tôi thấy rằng một số quy định của Dự thảo vẫn cần thiết được hoàn thiện thêm. Cụ thể như sau:

**1. Về sử dụng thuật ngữ**

Dự thảo sử dụng thuật ngữ “trách nhiệm” tới 102 lần nhưng với nhiều nội hàm khác nhau như: “nghĩa vụ pháp lý”, “bổn phận chính trị”, “bổn phận đạo đức” và “hậu quả bất lợi do vi phạm nghĩa vụ”. Khoa học pháp lý và truyền thông pháp luật ở Việt Nam chủ yếu sử dụng thuật ngữ “trách nhiệm” với nội hàm “hậu quả bất lợi do vi phạm nghĩa vụ”. Đạo luật có mục đích ràng buộc thêm “nghĩa vụ pháp lý” đối với các thương nhân nhằm đạt tới sự cân bằng thông tin, cân bằng vị thế trong việc ra quyết định của người tiêu dùng, tuy nhiên, thuật ngữ “nghĩa vụ” – theo nghĩa “nghĩa vụ pháp lý” chỉ được sử dụng 8 lần. Cách trình bày này có thể gây khó hiểu, hoặc nhầm lẫn.

Đề nghị Ủy ban KHCN&MT và cơ quan có liên quan cân nhắc thay thế thuật ngữ “trách nhiệm” khi diễn đạt các nội hàm khác nhau.

**2. Về trách nhiệm pháp lý của các bên tham gia chuỗi cung ứng**

***2.1.*** Dự thảo thành công trong việc quy định trách nhiệm bồi thường trong trường hợp hàng hóa có khuyết tật (Điều 33 khoản 2) là bất kỳ người nào mà thuận lợi nhất cho việc yêu cầu bồi thường. Cơ sở của quy định này là lỗi suy đoán (Điều 33 khoản 1) – tức là không cần xét đến lỗi của họ mà mặc nhiên coi họ có lỗi. Đây là cách quy định phổ biến trên thế giới đối với các vụ việc về vi phạm sáng chế, vi phạm môi trường, trách nhiệm nghề nghiệp và bảo vệ người tiêu dùng.

Tuy vậy, khoản 3 của Điều 33 quy định “Việc bồi thường thiệt hại được thực hiện theo quy định của pháp luật về dân sự” thì lại vừa thiếu, vừa thừa. Thiếu vì mức bồi thường, theo thông lệ quốc tế, có thể lớn hơn cả những thiệt hại đo được của từng người bị thiệt hại riêng lẻ được phát hiện cộng lại. Nó hoàn toàn có thể dựa trên doanh thu, số lượng sản phẩm đã cung cấp ra thị trường và khi đó, tổ chức khởi kiện vì người tiêu dùng có thể tính mức thiệt hại theo tỉ lệ nhất định chứ không phải cách tính “thiệt hại đo được bao nhiêu, đòi chừng đó” – như luật dân sự thông thường. Số tiền thu được, sau khi trả cho người tiêu dùng, có thể sử dụng cho công tác bảo vệ người tiêu dùng tại quốc gia đó hoặc mục đích khác theo các quy định về thu – chi ngân sách (như Điều 72 của Dự thảo); Quy định như khoản 3 Điều 33 lại là thừa vì khi không có quy định trực tiếp, việc giải quyết các yêu cầu bồi thường thiệt hại được áp dụng luật dân sự - đây là nguyên tắc cố hữu, không cần nêu ra ở đây.

Chính vì vậy, chúng tôi kiến nghị Ủy ban KHCN&MT và cơ quan có liên quan nghiên cứu, xây dựng luôn nguyên tắc đòi bồi thường riêng cho luật này, trong chính điều này.

***2.2.*** Về trách nhiệm của tổ chức sản xuất kinh, doanh hàng hóa đối với hoạt động của các cá nhân kinh doanh[[1]](#footnote-1), Khoản 3 Điều 43 quy định “*tổ chức, cá nhân kinh doanh phải chịu trách nhiệm đối với hoạt động bán hàng của cá nhân bán hàng tận cửa quy định tại khoản 1 Điều này”.* Tương tự, điểm đ khoản 1 Điều 45 khoản 1 quy định tổ chức bán hàng đa cấp phải “*Chịu trách nhiệm trước pháp luật và trước người tiêu dùng đối với hoạt động của cá nhân tham gia bán hàng đa cấp”.* Về mặt pháp lý thì đây là 2 chủ thể khác nhau trong chuỗi cung ứng.

Xem xét mối quan hệ giữa các chủ thể, có thể thấy rõ rằng tổ chức kinh doanh (*tổ chức bán hàng tận cửa/tổ chức bán hàng đa cấp*) và cá nhân kinh doanh (*cá nhân bán hàng tận cửa/người tham gia bán hàng đa cấp*) là các chủ thể độc lập về mặt pháp lý. Trên thực tế, các cá nhân kinh doanh không phải là nhân viên hay người lao động của công ty bán hàng đa cấp. Vì vậy, không thể áp dụng nguyên tắc “trách nhiệm đối với hành vi của người làm công” trong Bộ luật dân sự để ràng buộc tổ chức kinh doanh đối với hành vi của các cá nhân kinh doanh.

Trên thực tế, sau khi mua hàng hóa, dịch vụ từ tổ chức kinh doanh, các cá nhân kinh doanh thực hiện hoạt động kinh doanh một cách độc lập, và phải chịu trách nhiệm pháp lý đối với hoạt động kinh doanh của chính mình. Dự thảo cũng đã ghi nhận việc này và đã dành riêng Chương II để quy định trách nhiệm của tổ chức kinh doanh, trách nhiệm của cá nhân kinh doanh đối với người tiêu dùng. Chính vì vậy, việc buộc tổ chức kinh doanh chịu trách nhiệm đối với hoạt động của các cá nhân kinh doanh vừa không phù hợp về mặt pháp lý (quýt làm, cam chịu), vừa không phản ánh chính xác mối quan hệ giữa hai chủ thể này trong chuỗi cung ứng.

Ngoài ra, Luật Bảo vệ quyền lợi của người tiêu dùng không có nhiệm vụ giải quyết các trách nhiệm, nghĩa vụ pháp lý phát sinh bên ngoài quan hệ mua – bán, sử dụng hàng hóa dịch vụ của người tiêu dùng. Điều này cũng đã được thể hiện rõ tại Điều 1 – Phạm vi điều chỉnh của Dự thảo. Chính vì vậy, việc quy định buộc tổ chức kinh doanh chịu trách nhiệm đối với hoạt động của các cá nhân kinh doanh có thể coi là “ôm đồm” và không thực sự hướng tới mục tiêu cốt lõi của luật này là bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng.

Từ các đánh giá trên, xin kiến nghị Ủy ban KHCN&MT và cơ quan có liên quan xem xét bỏ quy định này khỏi Dự thảo.

**3. Về quản lý hoạt động của nền tảng số và nền tảng số trung gian**

Điều 39 về Trách nhiệm của tổ chức, cá nhân kinh doanh với người tiêu dùng trong các giao dịch trên không gian mạng, tại điểm 1 khoản 3 quy định: “*tổ chức thiết lập, vận hành nền tảng số trung gian phải Kết nối, cung cấp dữ liệu thông tin theo thời gian thực phục vụ hoạt động kiểm tra, giám sát của cơ quan nhà nước có thẩm quyền*”. Chúng được biết yêu cầu này được thiết kế nhằm phục vụ mục tiêu quản lý Nhà nước đối với hoạt động thương mại điện tử để kiểm soát các hành vi vi phạm về kinh doanh trên các nền tảng thương mại điện tử. Vấn đề đặt ra là, để phục vụ cho mục tiêu này thì có nhất thiết phải thiết lập “*kết nối, cung cấp thông tin theo thời gian thực*” hay không, bởi quy định này sẽ dẫn đến một loạt các hệ lụy cần nghiên cứu kỹ lưỡng.

*Thứ nhất*, về sự cần thiết và tính hợp lý của quy định, chúng tôi cho rằng yêu cầu phải thiết lập cơ chế để “*kết nối, cung cấp thông tin theo thời gian thực*” là quá mức cần thiết và không hợp lý. Dự thảo Luật Bảo vệ NTD được thiết kế nhằm bảo vệ quyền lợi của NTD, trong khi đó, mục tiêu quản lý nhà nước của yêu cầu “kết nối, cung cấp thông tin theo thời gian thực” đối với việc bảo vệ quyền lợi NTD là chưa rõ ràng. Các quy định hiện hành đã khá đầy đủ về trách nhiệm của bên trung gian như sàn TMĐT đối với việc bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng và giải quyết khiếu nại từ người tiêu dùng (NĐ52/2013 được sửa đổi bổ sung bởi NĐ 85/2020 về TMĐT). Có ý kiến cho rằng với quy định hiện hành (cung cấp thông tin theo định kỳ hàng năm và theo yêu cầu) thì có một số trường hợp doanh nghiệp cung cấp thông tin không kịp thời, không đầy đủ theo yêu cầu của cơ quan quản lý nhà nước, và vì vậy cần phải có cơ chế cung cấp thông tin theo “thời gian thực”.

Về mặt xây dựng chính sách, chúng tôi xin lưu ý rằng hành vi bất hợp tác trong cung cấp thông tin chỉ diễn ra ở một số ít doanh nghiệp. Việc chỉ căn cứ vào một vài hiện tượng bất hợp tác ở một số ít doanh nghiệp để buộc phần lớn các doanh nghiệp luôn nghiêm túc cung cấp thông tin theo yêu cầu phải đầu thêm chi phí, nguồn lực chỉ để tuân thủ quy định nêu trên thực sự là lãng phí đối với nguồn lực xã hội. Hơn nữa, kể cả khi có “thông tin theo thời gian thực” thì cơ quan quản lý nhà nước cũng không thể tự truy cập thông tin và tự giải quyết với người tiêu dùng mà không làm việc với nền tảng. Việc này sẽ dẫn đến hậu quả lãng phí nguồn lực cho tất cả các bên.

*Thứ hai*, về lợi ích và chi phí xã hội, để đảm bảo tuân thủ quy định như Dự thảo, các doanh nghiệp cần phải có đầu tư ban đầu, gồm đầu tư về trang thiết bị, công nghệ, giải pháp kết nối (thiết kế cơ sở dữ liệu và hệ thống bảo mật) và nhân sự để phục vụ cho quá trình vận hành. Đối với từng doanh nghiệp đơn lẻ, chi phí này sẽ trở thành chi phí thường xuyên theo suốt quá trình hoạt động của doanh nghiệp. Trên bình diện của ngành TMĐT, có thể thấy rằng với gần 8,500 website/ứng dụng TMĐT[[2]](#footnote-2) phải tuân thủ quy định “*kết nối, cung cấp thông tin theo thời gian thực*” thì nguồn lực xã hội để phục vụ cho hoạt động này là không hề nhỏ. Cần lưu ý rằng, không doanh doanh nghiệp nào sẽ chịu các chi phí này mà sẽ phân bổ vào giá bán sản phẩm, dịch vụ và người tiêu dùng sẽ là người phải gánh chịu. Ở góc độ khác thì quy định như hiện tại cũng không phù hợp với nỗ lực kiểm soát lạm phát cũng như mục tiêu phát triển ngành TMĐT mà Việt Nam đang theo đuổi.

*Thứ ba*, về vấn đề bảo mật thông tin có thể thấy rằng hệ thống quản lý thông tin của các nền tảng trung gian lưu giữ một khối lượng lớn các thông tin, dữ liệu cá nhân của cả người bán hàng và người mua hàng. Bên cạnh đó, hệ thống quản lý thông tin này cũng lưu giữ các thông tin nhạy cảm về tài chính và thương mại, và việc tiếp cận chúng có thể tạo lợi thế cạnh tranh cho các đối thủ cạnh tranh khác trên thị trường. Trong bối cảnh cạnh tranh gay gắt giữa các doanh nghiệp TMĐT và với sự phát triển mạnh mẽ của công nghệ thông tin như hiện nay thì việc yêu cầu “*kết nối, cung cấp thông tin theo thời gian thực*” rõ ràng sẽ tạo lỗ hổng về bảo mật và cơ hội cho các hoạt động khai thác, sử dụng thông tin thuộc bí mật kinh doanh của doanh nghiệp một cách trái phép.

*Thứ tư*, về tính khả thi của quy định, như đã nói ở trên, tính đến năm 2021 có tới gần 8.500 hồ sơ đăng ký website/ứng dụng cung cấp dịch vụ thương mại điện tử với 54,6 triệu người tiêu dùng tham gia mua sắm trực tuyến. Điều này có nghĩa là số lượng các giao dịch diễn ra trong thời gian ngắn (giây) có thể rất lớn. Chính vì vậy, việc giám sát, kiểm tra giao dịch theo thời gian thực, hay việc xử lý thông tin các giao dịch theo thời gian thực của cơ quan nhà nước là không khả thi. Vậy thì câu hỏi về mặt chính sách cần được xem xét kỹ lướng là có nhất thiết phải yêu cầu doanh nghiệp cung cấp thông tin theo thời gian thực hay không?

*Cuối cùng*, và rất quan trọng là bên cạnh mục tiêu bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng thì Dự thảo cũng cần lưu ý tới việc tạo điều kiện cho sự phát triển của TMĐT theo định hướng của Chính phủ, bởi đó mới thực sự là biện pháp bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng trong dài hạn. Quy định như hiện tại trong Dự thảo tạo rào cản gia nhập thị trường cung cấp dịch vụ nền tảng số. Đặc biệt, rào cản này sẽ gây tác động lớn đến các doanh nghiệp vừa và nhỏ, các doanh nghiệp khởi nghiệp. Đòi hỏi đầu tư tài chính đáng kể, nguồn nhân lực và các nguồn lực khác để tuân thủ. Ở góc nhìn khác, quy định như hiện tại có thể tạo điều kiện để các doanh nghiệp TMĐT lớn củng cố sức mạnh thị trường vốn có của họ, bởi họ có đủ nguồn lực để tuân thủ. Điều này đi ngược lại với chủ trương phát triển nền kinh tế và định hướng phát triển TMĐT mà Chính phủ Việt Nam đang theo đuổi.

Ngoài ra, quy định này liệu có áp dụng bình đẳng được với tất cả các nền tảng số cả trong nước và ngoài nước hay lại vô tình tạo ra lợi thế cạnh tranh cho các nền tảng xuyên biên giới, vốn đang phải chịu rất ít sự ràng buộc, điều chỉnh bởi các quy định hiện hành so với các nền tảng số trong nước?

Từ các đánh giá trên, chúng tôi kiến nghị Ủy ban KHCN&MT và cơ quan chỉnh sửa quy định nêu trên theo hướng yêu cầu doanh nghiệp cung cấp thông tin định kỳ với tần xuất cập nhật hơn và cung cấp thông tin theo yêu cầu đề phục vụ hoạt động kiểm tra, giám sát của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, kèm theo đó là chế tài nghiêm khắc đối với hành vi bất hợp tác trong quá trình cung cấp thông tin.

**4. Về bảo đảm tính liêm chính của các tổ chức bênh vực người tiêu dùng**

Dự thảo đã quy định tại các điều 49, 50, 51 và 52 về các tổ chức bênh vực người tiêu dùng với những quyền năng quan trọng như hướng dẫn, tư vấn, đại diện và khởi kiện vì người tiêu dùng. Dự thảo cũng khẳng định sự hỗ trợ tài chính để bảo đảm cho họ hoạt động từ ngân sách nhà nước. Tuy vậy, các tổ chức này không mất đi quyền tự chủ tài chính. Họ có thể nhận tài trợ, bán dịch vụ cho người tiêu dùng hoăc chính các doanh nghiệp được đánh giá, xếp hạng sản phẩm.

Điều cần bàn là, việc bán dịch vụ tự sản xuất (sách, cẩm nang, xuất bản phẩm khác) hoặc dịch vụ kèm theo (quảng cáo, tiếp thị liên kết trên web, các nền tảng truyền thông, xuất bản phẩm), nhận tài trợ của họ có bảo đảm tính liêm chính, bảo đảm vì người tiêu dùng, hay lại chỉ là thực hiện hành vi bị cấm đối với người nổi tiếng, có ảnh hưởng lớn như quy định tại điều 10, khoản 1, điểm h nhưng lại ở quy mô lớn hơn? Chúng tôi cho rằng cần chi tiết việc bán dịch vụ và nhận tài trợ của các tổ chức bênh vực người tiêu dùng để họ có thể hoạt động tốt, tự chủ và thực hiện bổn phận xã hội quan trọng của mình.

Trên đây là một số ý kiến đối với Dự thảo luật BVNTD. Xin kính gửi để Ủy ban KHCN&MT và các cơ quan có liên quan xem xét, hoàn thiện Dự thảo./.

1. Cá nhân hoạt động thương mại độc lập, thường xuyên, không phải đăng ký kinh doanh (Điều 3, khoản 2, điểm b) [↑](#footnote-ref-1)
2. Sách trắng về TMĐT của Bộ Công Thương 2022 [↑](#footnote-ref-2)