

PHÁP LUẬT VỀ HOẠT ĐỘNG CHO THUÊ XE Ô TÔ KHÔNG KÈM THEO NGƯỜI ĐIỀU KHIỂN CỦA DOANH NGHIỆP CÓ VỐN ĐẦU TƯ NƯỚC NGOÀI TẠI VIỆT NAM

■ TS. LÊ THỊ TUYẾT HÀ *

Tóm tắt: Bài viết phân tích thực trạng pháp luật về hoạt động cho thuê xe ô tô không kèm theo người điều khiển của doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài tại Việt Nam hiện nay và một số kiến nghị.

Abstract: The article analyzes the real situation of legal provisions with respect to auto renting without driver of foreign invested enterprises in Vietnam at present and some recommendations.

Hoạt động cho thuê xe ô tô không kèm theo người điều khiển phát triển mạnh mẽ là do nhu cầu vận tải của người dân Việt Nam mà cụ thể là tại các thành phố lớn như TP. Hồ Chí Minh, Hà Nội. Để đáp ứng nhu cầu vận tải này, cần có một lượng xe ô tô rất lớn nhưng ngành công nghiệp sản xuất ô tô trong nước thì không thể cung ứng kịp nên các nhà đầu tư nước ngoài muốn kinh doanh lĩnh vực này thì phải nhập khẩu các loại ô tô để kinh doanh vận tải tại Việt Nam. Quyền tự do kinh doanh được pháp luật thừa nhận, vì vậy, thương nhân kinh doanh hoạt động này được Nhà nước ủng hộ nhưng nếu một hoạt động phát triển quá nhanh vượt ra khỏi khả năng kiểm soát của Nhà nước sẽ dẫn đến nhiều mặt tiêu cực như cơ quan nhà nước không thể quản lý được, cơ sở hạ tầng về giao thông đường bộ không đáp ứng kịp... tất cả những yếu tố này sẽ làm rối loạn trật tự kinh doanh trong xã hội. Trái lại, khi Nhà nước không quản lý được mà cấm kinh doanh thì không phải là "thượng sách" trong thời kỳ quyền tự do kinh doanh đang được đề cao như hiện nay, đặc biệt là việc thu hút nhà đầu tư nước ngoài vào Việt Nam.

Từ đó cho thấy, để hoạt động này phát triển theo

hướng tích cực góp phần thúc đẩy nền kinh tế phát triển, thì Nhà nước phải hoàn chỉnh các cơ chế như thủ tục hành chính, thẩm quyền quản lý, cơ sở hạ tầng về giao thông đường bộ. Bên cạnh đó, văn bản pháp lý điều chỉnh hoạt động này đòi hỏi phải được quy định đầy đủ, cụ thể, minh bạch. Việc thiếu cơ chế minh bạch, quy định của pháp luật chưa rõ ràng gây khó khăn cho các bộ, ngành quản lý đối với hoạt động này, cản trở cho các doanh nghiệp dự định kinh doanh hoặc đang kinh doanh trong lĩnh vực này, làm cho các nhà đầu tư nước ngoài e ngại và không thu hút được đầu tư nước ngoài trong thời gian tới.

1. Thực trạng quy định về hoạt động cho thuê xe ô tô không kèm theo người điều khiển của doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài tại Việt Nam

Về nhà đầu tư nước ngoài, hoạt động cho thuê xe ô tô là hoạt động được quy định trong các văn bản pháp luật hiện hành cho phép nhà đầu tư trong nước hoặc nước ngoài được tham gia kinh doanh, tuy nhiên, bài viết chỉ đề cập đến chủ thể hoạt động kinh doanh là nhà đầu tư nước ngoài. Theo pháp luật Việt Nam, thì nhà đầu tư nước ngoài là cá nhân có quốc tịch nước ngoài, tổ chức thành lập theo pháp luật nước ngoài thực hiện

hoạt động đầu tư kinh doanh tại Việt Nam; tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài là tổ chức kinh tế có nhà đầu tư nước ngoài là thành viên hoặc cổ đông (khoản 14, khoản 17 Điều 3 Luật Đầu tư năm 2014). Qua đây có thể hiểu, nhà đầu tư nước ngoài được đăng ký thành lập tại nước ngoài và sang Việt Nam hoạt động kinh doanh theo hình thức mở chi nhánh, văn phòng đại diện hoặc nhà đầu tư nước ngoài sang Việt Nam thành lập công ty hoặc góp vốn thành lập công ty thì cũng đều được gọi là nhà đầu tư hoặc tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài tại Việt Nam. Những nhà đầu tư nước ngoài, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài được cho phép kinh doanh hoạt động cho thuê xe ô tô tại Việt Nam như các nhà đầu tư, tổ chức đầu tư trong nước theo quy định tại Luật Đầu tư năm 2014 và Điều 2 Nghị định số 09/2018/NĐ-CP ngày 15/01/2018 của Chính phủ quy định chi tiết Luật Thương mại và Luật Quản lý ngoại thương về hoạt động mua bán hàng hóa và các hoạt động liên quan trực tiếp đến mua bán hàng hóa của nhà đầu tư nước ngoài, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài tại Việt Nam (Nghị định số 09/2018/NĐ-CP).

Về thủ tục hình thành pháp nhân để kinh doanh, các nhà đầu tư nước ngoài muốn được hoạt động trong lĩnh vực kinh doanh nói chung và cụ thể là hoạt động cho thuê xe ô tô thì phải thực hiện các bước sau đây:

- Bước 1: Nhà đầu tư phải xin dự án kinh doanh đến Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Điều 34 Luật Đầu tư năm 2014) có tham khảo ý kiến đến Bộ Công Thương (nếu có), nếu được chấp thuận.

- Bước 2: Nhà đầu tư làm thủ tục đăng ký doanh nghiệp (Điều 27 Luật Doanh nghiệp năm 2014) đối với các nhà đầu tư hình thành pháp nhân tại Việt Nam hoặc làm thành viên trong các công ty liên doanh với nhà đầu tư Việt Nam, còn đối với nhà đầu tư nước

ngoài chỉ hiện diện thương mại thông qua chi nhánh hoặc văn phòng đại diện tại Việt Nam thì phải đăng ký thành lập chi nhánh, văn phòng đại diện tại cơ quan đăng ký kinh doanh có thẩm quyền và đối với loại nhà đầu tư đã thành lập ở nước ngoài vào Việt Nam thực hiện theo hình thức hợp đồng hợp tác kinh doanh (BCC) thì không làm thủ tục ở bước này.

- Bước 3: Nhà đầu tư phải xin giấy phép kinh doanh đối với hoạt động cho thuê xe ô tô tại Sở Công Thương tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nơi doanh nghiệp đặt trụ sở¹.

Tóm lại, các nhà đầu tư nước ngoài để được phép hoạt động trong lĩnh vực thương mại này phải xin duyệt dự án (tùy từng trường hợp cụ thể mà có thể thực hiện bước này hoặc không), xin thành lập pháp nhân hoặc đã hình thành pháp nhân nhưng phải xin hoạt động với tư cách là hiện diện thương mại tại Việt Nam, cuối cùng là phải xin "giấy phép con" nghĩa là xin giấy phép kinh doanh đối với hoạt động này thì mới được phép thực hiện hoạt động thương mại cho thuê xe ô tô không kèm theo người điều khiển tại Việt Nam.

Về cam kết quốc tế đối với hoạt động thương mại này, hoạt động cho thuê xe ô tô là hoạt động không được quy định trong biểu cam kết dịch vụ của Việt Nam trong Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) mà chỉ được quy định trong hiệp định thương mại tự do của Việt Nam với một số nước như Hàn Quốc, Lào..., nhưng có một số hạn chế ví dụ như Việt Nam - Hàn Quốc thì cam kết cho phép thực hiện hoạt động này với điều kiện liên doanh nhà đầu tư nước ngoài nắm không vượt quá 71% vốn góp liên doanh. Nếu đáp ứng được điều kiện đó nhà đầu tư hoàn toàn có thể thực hiện hoạt động này dưới hình thức liên doanh (không vượt quá 71% vốn pháp định của liên doanh) và khi đăng ký bổ sung ngành, nghề này, cơ quan

đăng ký kinh doanh phải xin ý kiến chấp thuận của Bộ Kế hoạch và Đầu tư và bộ, ngành liên quan. Mặc dù không quy định về mặt pháp lý trong biểu cam kết dịch vụ của Việt Nam trong WTO và cũng không cấm kinh doanh nhưng cơ quan nhà nước muốn cấp phép hoạt động cho những nhà đầu tư nước ngoài trong các nước là thành viên của WTO thì các cơ quan nhà nước Việt Nam phải có cơ sở pháp lý rõ ràng, còn nếu không có thì các cơ quan "không thể" cấp phép cho các thương nhân nước ngoài, vậy muốn cấp phép thì Việt Nam phải ký hiệp định thương mại điều chỉnh về hoạt động này. Đây là một quy định cần phải được bổ sung nhằm tránh những lỗ hổng pháp lý làm hạn chế quyền tự do trong kinh doanh của các chủ thể đầu tư nước ngoài vào Việt Nam.

Về quy định pháp luật, hoạt động cho thuê hàng hóa là hoạt động thương mại cho phép tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài kinh doanh hoạt động này tại Việt Nam² và cơ quan cấp giấy phép cho kinh doanh là Sở Công Thương nơi doanh nghiệp này đặt trụ sở. Với quy định này, có thể hiểu, nhà đầu tư nước ngoài được phép kinh doanh hoạt động cho thuê hàng hóa là xe ô tô và xe ô tô là một dạng hàng hóa nhưng là một dạng hàng hóa đặc biệt vì loại này là một phương tiện vận tải, khi vận tải nó phải đáp ứng các điều kiện về an toàn, kỹ thuật, bảo dưỡng, bảo trì, điều kiện về nhập khẩu và phải đảm bảo đúng điều kiện để lưu thông. Tất cả những hoạt động kiểm định chất lượng của hàng hóa là xe ô tô, an toàn vận tải khi tham gia giao thông do nhà đầu tư nước ngoài cho thuê xe ô tô phải đảm bảo và cơ quan kiểm tra là Sở Công Thương. Nếu khi xe lưu thông mà bị cơ quan Sở Giao thông vận tải xử lý về điều kiện an toàn lưu thông của xe thì ai là người chịu trách nhiệm (giữa người điều khiển, doanh nghiệp vận tải, chủ phương tiện). Đây chính là điểm không rõ ràng trong quy định

pháp luật và khó khăn trong quản lý nhà nước về lĩnh vực này. Tiếp theo, trong hệ thống ngành, nghề về kinh tế, thì trong mục hoạt động hành chính và dịch vụ hỗ trợ ở Mục N mã 77101³ có nêu về ngành, nghề cho thuê xe ô tô nhưng không có kèm theo dòng thuật ngữ "không kèm theo người điều khiển", theo quy định này, có thể hiểu là dịch vụ cho thuê xe ô tô này có kèm theo người điều khiển thì trở thành dịch vụ vận tải và đây là hoạt động quản lý hoàn toàn của Bộ Giao thông vận tải và cụ thể là do Sở Giao thông vận tải quản lý, còn nếu chỉ có thuật ngữ cho thuê xe ô tô thì do Sở Công Thương quản lý. Trong trường hợp cho thuê xe ô tô kèm theo người điều khiển thì đó là hoạt động vận tải do Sở Giao thông vận tải quản lý và kiểm tra, kiểm định về tiêu chuẩn chất lượng, về hoạt động vận tải, lưu thông trong quá trình nhà đầu tư thực hiện hoạt động này (khoản 6 Điều 20 Nghị định số 86/2014/NĐ-CP ngày 10/9/2014 của Chính phủ về kinh doanh và điều kiện kinh doanh vận tải bằng xe ô tô).

Bên cạnh đó, khoản 2 Điều 3 và Điều 8 Luật Thương mại năm 2005 có quy định hàng hóa là tất cả những động sản, vậy ô tô là một loại động sản nên cũng được gọi là hàng hóa và cơ quan quản lý nhà nước trong lĩnh vực cho thuê hàng hóa (cụ thể là xe ô tô) là Ủy ban nhân dân. Theo đó, bên cho thuê phải có trách nhiệm đảm bảo về chất lượng của hàng hóa, vì vậy, bên cho thuê là nhà đầu tư nước ngoài phải đảm bảo về điều kiện an toàn kỹ thuật cho xe lưu thông.

Tóm lại, việc quy định giữa các văn bản nêu trên, thoạt nhìn là cụ thể về thẩm quyền quản lý nhưng về khả năng quản lý về chuyên môn của hoạt động thì quy định như vậy sẽ không thể áp dụng việc quản lý một cách có hiệu quả vào trong thực tiễn.

Về phương thức hoạt động thương mại và thực tiễn quản lý, trước sự bùng nổ của nền khoa học công nghệ, việc triển khai các ứng dụng khoa học công

nghệ hỗ trợ quản lý và kết nối hoạt động kinh doanh đang được đẩy mạnh, nhất là thương mại điện tử, vi điện tử... Sự xuất hiện hoạt động cung ứng dịch vụ công nghệ trong giao thông đang là một vấn đề nổi trội hiện nay, điển hình là hoạt động của Grab, Uber... Đây là một hoạt động thương mại sử dụng công nghệ cao gây khó khăn cho các cơ quan quản lý nhà nước cụ thể là Sở Giao thông vận tải và hoạt động cho thuê xe ô tô được thực hiện kinh doanh bởi trình độ kỹ thuật công nghệ cao này làm cho Sở Công Thương rất khó khăn trong việc quản lý cũng như việc thu thuế của các cơ quan thuế. Chính vì vậy, Chính phủ cần phải sửa đổi Nghị định số 86/2014/NĐ-CP về kinh doanh và điều kiện kinh doanh vận tải bằng xe ô tô và Nghị định số 09/2018/ NĐ-CP về hoạt động mua bán hàng hóa và các hoạt động liên quan trực tiếp đến mua bán hàng hóa của nhà đầu tư nước ngoài, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài tại Việt Nam phù hợp với hoạt động thương mại sử dụng kỹ thuật công nghệ cao của các nhà đầu tư nước ngoài trên thị trường hiện nay. Số liệu thực tế hoạt động vận tải áp dụng công nghệ phần mềm tại TP. Hồ Chí Minh do Sở Giao thông vận tải thống kê hoạt động vận tải nói chung mà cụ thể là hoạt động vận tải bằng hình thức cho thuê xe ô tô không kèm theo người điều khiển cho thấy, vi phạm về điều kiện an toàn tham gia giao thông, tài xế xe không đủ điều kiện là rất phổ biến, khi xảy ra hành vi vi phạm thì xử lý doanh nghiệp vận tải nhưng cũng sẽ rất phức tạp vì xe này được thuê từ một doanh nghiệp cho thuê và khi hai doanh nghiệp tranh chấp để chờ Tòa án phán quyết doanh nghiệp phải chịu trách nhiệm và chính việc kiểm tra điều kiện an toàn chất lượng để tham gia giao thông phải xin ý kiến từ Sở Công Thương, tất cả những thủ tục này làm ảnh hưởng đến việc xử lý vi phạm của Sở Giao thông vận tải⁴. Một thực tế tồn

tại trong quản lý nữa là, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài kinh doanh hoạt động cho thuê xe ô tô, vận tải xe ô tô sử dụng kỹ thuật phần mềm tại Việt Nam đã sử dụng nhiều phương thức tránh thuế hoặc không đóng thuế đúng, đủ cho Nhà nước; dùng kỹ xảo để cạnh tranh thiếu công bằng với các hình thức kinh doanh vận tải truyền thống tại Việt Nam, nhưng cơ quan quản lý rất khó xử lý hành vi này. Nhà nước quản lý không đồng bộ trong việc kinh doanh từ các nhà đầu tư trong nước và nước ngoài vì vừa thực thi pháp luật vừa chờ đợi văn bản hướng dẫn làm ảnh hưởng đến quyền kinh doanh của doanh nghiệp, các cơ quan quản lý của mỗi tỉnh áp dụng, giải quyết và xử lý vi phạm là khác nhau, có một số tỉnh, thành hiện nay hoạt động kiểm tra chất lượng an toàn xe lại là do Sở Giao thông vận tải kiểm tra, có một số tỉnh do Sở Công Thương kiểm tra.

2. Một số đề xuất

Một là, thẩm quyền cấp giấy phép cho hoạt động cho thuê xe ô tô không kèm theo người điều khiển thuộc Sở Công Thương là chưa hoàn toàn hợp lý vì khi cấp giấy phép thì phải đảm bảo chất lượng hàng hóa nghĩa là phải đảm bảo tiêu chuẩn an toàn kỹ thuật, quy định bảo dưỡng, bảo hành khi tham gia giao thông thì Sở Công Thương không thể có đủ trình độ, chuyên môn để kiểm tra, nên chẳng phải có sự tham gia của Sở Giao thông vận tải.

Hai là, khi xử lý hành vi vi phạm trong an toàn điều kiện kỹ thuật của phương tiện tham gia giao thông là do Sở Giao thông vận tải xử lý thì cũng chưa phù hợp vì Sở này không kiểm tra điều kiện an toàn xe ô tô thì khi xử lý sẽ rất khó khăn.

Ba là, việc quy định chủ phương tiện phải chịu đảm bảo an toàn về kỹ thuật trong trường hợp này đối với hàng hóa là xe ô tô nghĩa là gắn với hoạt động

(Xem tiếp trang 64)