

THỰC THI CHẾ ĐỊNH KIỂM SOÁT HỢP ĐỒNG THEO MẪU, ĐIỀU KIỆN GIAO DỊCH CHUNG THEO LUẬT BẢO VỆ QUYỀN LỢI NGƯỜI TIÊU DÙNG: 7 NĂM NHÌN LẠI

● TRẦN DIỆU LOAN

TÓM TẮT:

Chế định kiểm soát hợp đồng theo mẫu, điều kiện giao dịch chung (HDTM, ĐKGDC) trong Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng (Luật BVQLNTD) sau 07 năm thực thi đã đạt được nhiều kết quả tích cực, tuy vẫn phải đối mặt với một số khó khăn nhất định. Nguyên nhân từ những hạn chế này có thể do từ chính bản thân quy phạm đó hay từ việc triển khai áp dụng các quy định này bởi các cơ quan thực thi chưa thực sự hiệu quả. Trong bối cảnh Việt Nam đã tham gia vào các phong trào bảo vệ người tiêu dùng trong khu vực và trên thế giới thông qua ACCP và ICPEN, cần phải có sự đánh giá, hoàn thiện cơ chế kiểm soát HDTM, ĐKGDC để tăng cường hiệu quả bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng. Bài viết bàn về thực thi chế định kiểm soát hợp đồng theo mẫu, điều kiện giao dịch chung theo Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng sau 7 năm triển khai.

Từ khóa: Hợp đồng theo mẫu, điều kiện giao dịch chung, Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, thực thi, 7 năm.

I. Đặt vấn đề

Trong nền kinh tế hiện đại, việc các tổ chức, cá nhân kinh doanh áp dụng các điều khoản mẫu dưới hình thức HDTM, ĐKGDC để giao kết với người tiêu dùng đã trở thành một hiện tượng hết sức phổ biến. Khi ký kết các hợp đồng với các nhà cung cấp hàng hóa hay sản phẩm đại trà, người tiêu dùng dường như không nhìn thấy tinh thần “tự do khế ước” của hợp đồng. Bên cạnh đó,

do tồn tại ở thể yếu, họ thường phải chấp nhận những quy tắc bán hàng do chính nhà cung cấp sản phẩm, dịch vụ đặt ra và về nguyên tắc những quy tắc này không phải là đối tượng của việc đàm phán. Để loại bỏ các điều khoản xâm phạm quyền lợi người tiêu dùng trong các giao dịch mang tính đơn phương và áp đặt như vậy, Luật BVQLNTD đã quy định chế định về kiểm soát HDTM, ĐKGDC.

II. Những kết quả đạt được

Chế định kiểm soát HĐTM, ĐKGDC được quy định trong Luật BVQLNTD (Quốc hội thông qua ngày 17/11/2010 và có hiệu lực từ ngày 01/07/2011) và bắt đầu được triển khai theo danh mục hàng hóa, dịch vụ thiết yếu quy định tại Quyết định số 02/2012/QĐ-TTg ngày 13/01/2012.

7 năm qua, Cục Cảnh tranh và Bảo vệ người tiêu dùng (Cục CT&BVNTD) đã tiếp nhận và xử lý trên 4223 bộ hồ sơ đăng ký (cụ thể các năm như Bảng 1). 100% hồ sơ xử lý đúng thời hạn luật định và đảm bảo không gây trở ngại, khó khăn cho quá trình sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp. Quá trình đăng ký đã giúp loại bỏ nhiều điều khoản vi phạm trong HĐTM, ĐKGDC của nhiều lĩnh vực, công bố các HĐTM, ĐKGDC được chấp nhận; qua đó nâng cao ý thức tuân thủ pháp luật của doanh nghiệp và ý thức yêu cầu quyền lợi chính đáng của người tiêu dùng. (Biểu đồ 1).

Kết quả xử lý hồ sơ của Cục được soạn thảo theo hướng chi tiết hóa từng nội dung chưa phù hợp quy định pháp luật kèm theo yêu cầu sửa đổi

cụ thể và gợi ý hướng hoàn thiện để tạo điều kiện thuận lợi nhất cho doanh nghiệp trong việc tự hoàn thiện hồ sơ.

Về phía các Sở Công Thương, từ năm 2012 đến hết năm 2017, số lượng hồ sơ đăng ký/dăng ký lại HĐTM, ĐKGDC của doanh nghiệp tại các Sở Công Thương đạt 1309 hồ sơ với tỷ lệ các nhóm lĩnh vực đăng ký như Biểu đồ 2. Cá biệt, một số địa phương không phát sinh trường hợp nộp hồ sơ đăng ký HĐTM, ĐKGDC nào như Đồng Nai, Ninh Thuận; một số địa phương chỉ phát sinh duy nhất 01 hồ sơ đăng ký là Cà Mau, Ninh Thuận, Điện Biên, Quảng Nam, Quảng Bình...

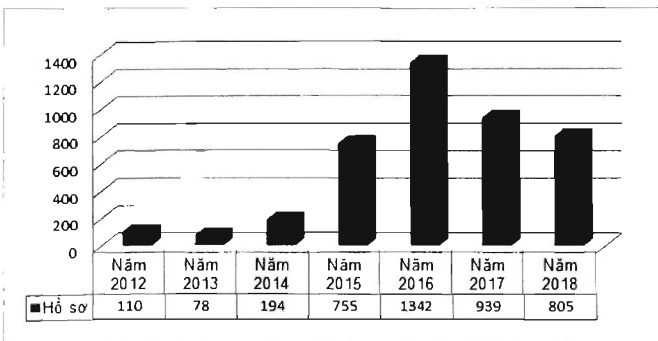
III. Một số hạn chế và nguyên nhân

Bên cạnh những kết quả đạt được, thực tế áp dụng chế định kiểm soát HĐTM, ĐKGDC còn một số bất cập sau:

Thứ nhất, chưa có sự triển khai đồng bộ giữa cấp Trung ương là Cục CT&BVNTD và cấp địa phương là các Sở Công Thương thể hiện ở hai mặt

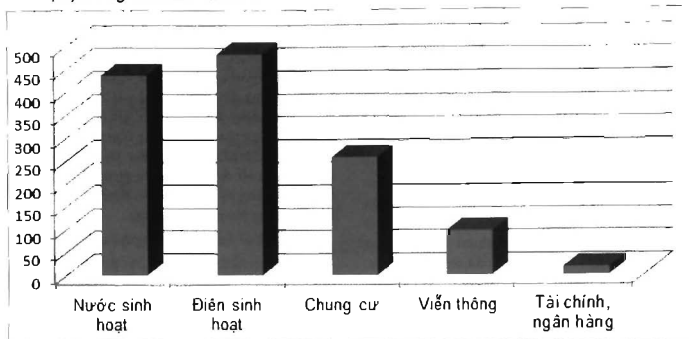
Mặt thứ nhất, số lượng hồ sơ đăng ký HĐTM, ĐKGDC chênh lệch quá lớn giữa Cục và các Sở

Biểu đồ 1. Số lượng hồ sơ đăng ký tại Cục CT&BVNTD từ năm 2012 đến 2018



Chú thích: Hồ sơ năm 2017, bao gồm 857 hồ sơ đăng ký chính thức và 82 hồ sơ thẩm định theo Quy chế phối hợp với Bộ Tài chính; năm 2018, bao gồm 541 hồ sơ đăng ký chính thức và 264 hồ sơ thẩm định theo Quy chế phối hợp với Bộ Tài chính

Biểu đồ 2. Các nhóm lĩnh vực đăng ký HĐTM, ĐKGDC tại các địa phương từ năm 2012-2017



Công Thương (số lượng hồ sơ đăng ký trong 1 năm của Cục gấp vài trăm lần trung bình số lượng hồ sơ tiếp nhận của mỗi Sở). Chỉ trừ hồ sơ đăng ký HĐTM, ĐKGDC trong lĩnh vực cung cấp nước sinh hoạt và điện sinh hoạt; một số ít trong lĩnh vực viễn thông và mua bán căn hộ chung cư (tập trung ở một số thành phố lớn như Đà Nẵng, Hồ Chí Minh, Hà Nội...), hầu như việc đăng ký đều dồn về Cục.

Mặt thứ hai, tính thống nhất trong việc triển khai hoạt động này giữa Cục và Sở Công Thương chưa được đảm bảo, thể hiện ở 3 vấn đề chính:

- Chưa thống nhất trong việc kết luận về mặt nội dung, ví dụ về cùng một điều khoản, Cục và Sở còn có ý kiến khác nhau.
- Chưa thống nhất trong quy trình tiếp nhận và xử lý hồ sơ đăng ký.
- Chưa thống nhất trong việc đăng tải HĐTM, ĐKGDC được chấp nhận lên trang thông tin điện tử.

Thứ hai, một số hoạt động quan trọng nhưng chưa được triển khai hoặc triển khai chưa thường xuyên như kiểm soát hợp đồng theo mẫu, điều kiện giao dịch trong các lĩnh vực chưa thuộc phạm vi phải đăng ký hoặc việc thanh kiểm tra xử lý vi phạm hành chính.

- Hầu như các cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng chưa thực hiện việc rà soát để phát hiện vi phạm trong các HĐTM, ĐKGDC ngoài phạm vi phải đăng ký theo Quyết định số 02/2012/QĐ-TTg 13/01/2012, Quyết định số 35/2015/QĐ-TTg ngày 20/08/2015 và Quyết định số 38/2018/QĐ-TTg ngày 05/09/2018.

- Đến nay mới chỉ có dưới 10 doanh nghiệp bị Cục Quản lý thị trường và Cục Cảnh tranh và Bảo vệ người tiêu dùng xử lý vi phạm hành chính và một số lượng ít doanh nghiệp bị Sở Công Thương xử phạt (Năm 2014, tổng số doanh nghiệp được các Sở kiểm tra là 623 doanh nghiệp, trong đó có 512 doanh nghiệp tuân thủ (82,2%) và 111 doanh nghiệp chưa tuân thủ. Đối với những trường hợp vi phạm, hầu hết các Sở Công Thương đều xác định đây là vi phạm lần đầu do chưa nắm bắt được quy định pháp luật nên chỉ dừng lại ở mức độ nhắc nhở và yêu cầu khắc phục sai phạm).

Thứ ba, một số quy định pháp luật chưa đủ tinh toán diện hoặc sức răn đe.

- Điều 16 Luật BVQLNTD mới chỉ dừng lại ở việc đưa ra danh mục một hay một số điều khoản mẫu được coi là đương nhiên không có hiệu lực

mà chưa có cơ chế chung để kiểm soát tính công bằng. Việc thiếu vắng một điều khoản chung đồng nghĩa với việc thiếu vắng một công cụ quan trọng để thiết lập một chuẩn mực về tính công bằng trong pháp luật hợp đồng Việt Nam, cũng như đảm bảo tính linh hoạt của cơ chế kiểm soát trước sự thay đổi nhanh chóng của đời sống kinh tế - xã hội.

- Theo khoản 3 Điều 13 Nghị định số 99/2011/NĐ-CP ngày 27/10/2011, nguyên tắc chung về giao kết hợp đồng (ví dụ như “Tự do giao kết hợp đồng nhưng không trái pháp luật”, “bình đẳng”) là một trong các phạm vi xem xét HĐTM, ĐKGDC. Trong khi Luật BVQLNTD chỉ giới hạn điều khoản không có hiệu lực trong 09 trường hợp cụ thể thì đây được coi là sự bổ khuyết có giá trị để đảm bảo một HĐTM, ĐKGDC công bằng, hài hòa lợi ích của hai bên trên cơ sở tuân thủ hệ thống quy định pháp luật chung của Luật giao dịch chứ không chỉ các quy định của Luật BVQLNTD.

- Hình thức xử phạt hiện nay chủ yếu mới dừng ở mức phạt tiền (mức phạt thấp - tối đa 100 triệu) hoặc có quy định biện pháp khắc phục hậu quả nhưng vẫn mang nặng nghĩa vụ đối với Nhà nước (như buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp có được do thực hiện hành vi vi phạm (ví dụ tại khoản 4 Điều 71 Nghị định số 185/2013/NĐ-CP)). Dưới góc độ tác động trực tiếp, những hình thức/biện pháp này chưa đủ tính răn đe, chưa thực sự hướng tới việc bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng cũng như chưa phát huy được tác dụng của biện pháp xử lý vi phạm hành chính.

- Đã có quy định về giao dịch vô hiệu trong trường hợp không đăng ký (các Điều 117, 119, 122 Bộ luật Dân sự 2015). Tuy nhiên, với tâm lý e ngại kiến tụng của người tiêu dùng và hoạt động xét xử phức tạp của Tòa án như hiện nay, dự kiến trên thực tế đây vẫn chưa thể là công cụ để người tiêu dùng tự bảo vệ chính mình trong thời gian trước mắt.

IV. Đề xuất một số giải pháp

Để hạn chế những bất cập và khó khăn nêu trên, đồng thời tăng cường sức mạnh của chế định kiểm soát HĐTM, ĐKGDC trong hoạt động bảo

vệ quyền lợi người tiêu dùng, trong thời gian tới cần tập trung vào một số nhóm giải pháp sau đây:

Thứ nhất, hoàn thiện quy định pháp luật liên quan đến kiểm soát HĐTM, ĐKGDC trên một số vấn đề chính.

- Quy định chi tiết Điều 16 Nghị định số 99/2011/NĐ-CP về cơ chế kiểm soát các HĐTM, ĐKGDC không thuộc phạm vi phải đăng ký.

- Bổ sung điều khoản chung để xác định các điều khoản không có hiệu lực trong HĐTM, ĐKGDC.

Điều khoản chung thiết kế dưới dạng đưa ra các tiêu chí cần được xem xét nhằm đánh giá khi nào một điều khoản được coi là không công bằng để xác định tính hiệu lực, ví dụ: “Một điều khoản không được hai bên thỏa thuận sẽ được coi là bất công nếu điều khoản đó đi ngược lại với yêu cầu về sự thiện chí, dẫn đến một sự bất cân xứng đáng kể đối với quyền và nghĩa vụ của các bên phát sinh theo hợp đồng gây bất lợi cho người tiêu dùng” (Điều 3 (1), Chỉ thị số 93/13/EEC của Ủy ban châu Âu).

- Bổ sung phạm vi xem xét hợp đồng theo mẫu, điều kiện giao dịch chung trước sự thay đổi của Bộ luật Dân sự 2015.

- Sửa đổi, bổ sung các quy định liên quan đến sự phân cấp giữa Trung ương và địa phương theo hướng quy định rõ cách phân định thẩm quyền giữa Trung ương và địa phương cũng như bổ sung thẩm quyền cho Bộ Công Thương trong việc hướng dẫn địa phương triển khai thống nhất việc kiểm soát HĐTM, ĐKGDC đối với các vấn đề chưa có trong quy định pháp luật cụ thể.

- Sửa đổi, bổ sung chế tài xử lý vi phạm hành chính theo hướng: Nâng mức phạt tiền như hiện nay lên thành nhiều mức khác nhau tương ứng với quy mô của hành vi vi phạm, cũng như bổ sung biện pháp khắc phục hậu quả hoặc hình thức xử phạt bổ sung hướng tới việc khôi phục quyền lợi của người tiêu dùng.

Thứ hai, tăng cường năng lực của cơ quan bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng tại trung ương và địa phương.

Trong xu hướng cắt giảm biên chế như hiện nay thì cần chú trọng hơn vào việc chuyên môn

hóa, nâng cao năng lực cho cán bộ xử lý hồ sơ qua các biện pháp, như:

- Phối hợp với các tổ chức quốc tế, các cơ quan bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng nước ngoài có hoạt động kiểm soát HĐTM, ĐKGDC, nhằm tổ chức các khóa đào tạo ngắn hạn về các kỹ năng liên quan cho cán bộ của Việt Nam;

- Hàng năm, Cục QLCT tổ chức các lớp tập huấn, nâng cao nghiệp vụ cho các cán bộ xử lý hồ sơ, đặc biệt là cán bộ địa phương;

- Phối hợp chặt chẽ với các cơ quan điều tiết ngành như Bộ Tài chính, Bộ Xây dựng, Ngân hàng Nhà nước, Bộ Thông tin - Truyền thông để nghiên cứu, tìm hiểu, nâng cao các kiến thức pháp lý chuyên ngành;

- Tăng cường trao đổi, chia sẻ kinh nghiệm giữa Cục QLCT và các Sở Công Thương thông qua nhiều hình thức như tham khảo kinh nghiệm từ các HĐTM, ĐKGDC đã được chấp nhận và đăng tải, công văn, điện thoại, thư điện tử, trao đổi tại các buổi tập huấn, hội thảo...;

- Tổ chức các buổi làm việc với doanh nghiệp và người tiêu dùng để lắng nghe thực tiễn kinh doanh: các khó khăn, vướng mắc của doanh nghiệp trong quá trình thực hiện thủ tục đăng ký HĐTM, ĐKGDC. Từ đó, cơ quan nhà nước đúc rút ra kinh nghiệm hoặc những điều cần lưu ý khi xử lý hồ sơ.

Thứ ba, tăng cường nhận thức cho cộng đồng doanh nghiệp và người tiêu dùng.

Các hoạt động tuyên truyền phổ biến pháp luật bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng vừa qua đã đạt được những kết quả và chuyển biến tích cực. Tuy nhiên, nếu căn cứ trên mức độ nhận thức của cộng đồng doanh nghiệp và người tiêu dùng thì hoạt động tuyên truyền, phổ biến pháp luật còn nhiều hạn chế.

Do đó, trong thời gian tới, cơ quan bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng từ Trung ương đến địa phương cần đa dạng hóa các hình thức tuyên truyền, phổ biến. Bên cạnh các hình thức truyền thống như hội nghị, hội thảo, cần có các hoạt động tuyên truyền trực tiếp, trực quan, sáng tạo đến doanh nghiệp và các đối tượng khác của Luật BVQLNTD.

Thứ tư, tăng cường hợp tác quốc tế.

Cơ quan bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng Việt Nam chính thức được thành lập được khoảng 14 năm. So với các cơ quan bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng trong khu vực và trên thế giới, Việt Nam nằm trong nhóm cơ quan "non trẻ". Do đó, để học tập kinh nghiệm của các nước, Việt Nam cần tăng cường mối quan hệ hợp tác với nhiều cơ quan bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng quốc tế và tham gia tích cực vào các diễn đàn quốc tế về pháp luật và chính sách bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng như ASEAN, ACCP, ICPEN v.v..., đặc biệt là kinh nghiệm về kiểm soát HĐTM, ĐKGDC của các nước trong khu vực châu Á như Nhật Bản, Hàn Quốc ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Báo cáo thường niên của Cục CT&BVNTD từ năm 2013 đến 2017 (<http://www.vca.gov.vn/Publications.aspx?CatelID=524&page=1>)
2. Báo cáo kiểm soát HĐTM, ĐKGDC của các Sở Công Thương năm 2013, 2014 và 2018.
3. Các HĐTM, ĐKGDC đã được Cục CT&BVNTD chấp nhận (http://www.vca.gov.vn/hopdongmau.aspx?Cate_ID=453&CatelID=184)

Ngày nhận bài: 16/3/2019

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 26/3/2019

Ngày chấp nhận đăng bài: 4/4/2019

Thông tin tác giả:

ThS. TRẦN ĐIỀU LOAN

Cục Cảnh tranh và Bảo vệ người tiêu dùng, Bộ Công Thương

**REVIEWING 07 YEARS IMPLEMENTATION
OF REGULATIONS ON STANDARD FORM CONTRACTS
AND GENERAL TRANSACTION CONDITIONS IN VIETNAM
LAW ON PROTECTION OF CONSUMER RIGHTS**

● **TRAN DIEU LOAN, MBA**

Vietnam Competition and Consumer Authority,
Ministry of Industry and Trade

ABSTRACT:

The implementation of regulations on control of standard form contracts and general transaction conditions in Law on Protection of Consumer Rights has achieved numerous results during the past seven years. However, there are still some certain limitations needed to be tackled. These limitations might be attributed to the drawbacks of the law itself and the ineffective implementation by the law enforcement authorities in real life. In the current context that Vietnam has participated in consumer protection activities in the region and the world through ACCP and ICPEN, it is necessary to have an assessment and improvement of regulations on control of standard form contracts and general transaction conditions in order to enhance the effectiveness of consumer rights protection.

Keywords: Standard form contracts, general transaction conditions, Law on Protection of Consumer Rights, implementation, 07 years.