

SỰ PHỐI HỢP GIỮA CÁC CƠ QUAN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC TRONG BẢO VỆ QUYỀN LỢI NGƯỜI TIÊU DÙNG

*Nguyễn Đức Minh**

I. THỰC TRẠNG CỦA SỰ PHỐI HỢP GIỮA CÁC CƠ QUAN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC TRONG BẢO VỆ QUYỀN LỢI NGƯỜI TIÊU DÙNG

Sự vi phạm quyền lợi người tiêu dùng ở nước ta đang diễn ra hàng ngày với mức độ khá trầm trọng¹ đã phản ánh phần nào hiệu quả quản lý nhà nước về thị trường, về chất lượng và giá cả hàng hóa, về vệ sinh an toàn thực phẩm và bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng. Tuy nhiên, bài viết này không có mục đích đánh giá thực tiễn thực hiện pháp luật về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng nói chung và quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng nói riêng mà chỉ tập

trung phân tích và làm rõ những vấn đề còn tồn tại trong cơ chế phối hợp hành động giữa các cơ quan quản lý nhà nước trong bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng và đề xuất các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả của hoạt động này.

1. Nội dung phân chia thẩm quyền quản lý giữa các cơ quan quản lý nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng

1.1. Phạm vi và mức độ tham gia của các cơ quan quản lý nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng

Khi sự can thiệp hợp lý của nhà nước vào quan hệ giữa người sản xuất, kinh doanh hàng hóa, dịch vụ và người tiêu dùng với mục tiêu bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng được xem là cần thiết thì vấn đề còn lại là xây dựng cơ chế và tổ chức thực thi có hiệu quả nhiệm vụ đó. Nhiệm vụ bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng của cơ quan quản lý nhà nước theo nghĩa rộng được hiểu là nhiệm vụ của tất cả các cơ quan trong bộ máy nhà nước. Là cơ quan quyền lực, Quốc hội có nhiệm vụ ban hành luật về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng hoặc giao cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành Pháp lệnh về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng (như thực tế ở nước ta hiện nay). Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng trong phạm vi cả nước. Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp tùy theo chức năng, nhiệm vụ của mình ban hành và tổ chức thực hiện các chính sách, văn bản pháp luật về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng; chỉ đạo hoặc phối hợp với các cơ quan khác trong hoạt động bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng; đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ về bảo vệ quyền lợi

* TS Luật học, Viện Nhà nước và Pháp luật

¹ Có thể đánh giá thực trạng này qua tỷ lệ lạm phát và tốc độ tăng giá của nhiều loại hàng hóa (nhất là từ đầu năm 2008 và đối với các mặt hàng như: lương thực, vật liệu xây dựng, xăng dầu ...), tình trạng cạnh tranh không lành mạnh, sự vi phạm pháp luật sở hữu trí tuệ của nhiều doanh nghiệp và nhà sản xuất cũng như sự tồn tại và lưu thông trên thị trường của nhiều hàng hóa kém chất lượng gây ảnh hưởng đến sức khỏe, tính mạng người tiêu dùng. Các vụ vi phạm điển hình đã được người tiêu dùng biết đến như: nhà chung cư kém chất lượng được bán vòng vèo với "giá ảo"; xăng pha aceton hoặc được bán với các thiết bị đo, đếm không chính xác; bột giặt giả mang nhãn hiệu của nhà sản xuất có uy tín; dược phẩm được lưu hành trong khi chưa có giấy phép sản xuất, lưu hành hoặc hết hạn sử dụng; giá lúa, gạo tăng kỷ lục vào cuối tháng 4.2008 do thông tin không chính xác và sự đầu cơ. Đặc biệt, vệ sinh, an toàn thực phẩm là một trong những lĩnh vực được dư luận chú ý với các vụ vi phạm như: nước tương có hàm lượng quá mức cho phép của chất 3-MCPD, bánh phở và giò có nhiều hàn the, rau và chè được phun thuốc kích thích tăng trưởng, tôm dư lượng kháng sinh, hải sản được bảo quản bằng phân lân, bánh chưng được luộc với lõi pin, dịch tiêu chảy do ăn phải thức ăn không đảm bảo vệ sinh an toàn thực phẩm, gia súc đã chôn do dịch bệnh vẫn bị lấy trộm để chế biến ...

người tiêu dùng; tuyên truyền, giáo dục, phổ biến pháp luật và những hiểu biết liên quan đến việc bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng; hợp tác quốc tế trong lĩnh vực bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng; kiểm tra, thanh tra việc chấp hành pháp luật về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng; giải quyết khiếu nại, tố cáo của người tiêu dùng; xử lý vi phạm pháp luật về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng². Viện Kiểm sát và Tòa án nhân dân trong phạm vi chức năng của mình có nhiệm vụ bảo vệ pháp chế, bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng cũng như tính mạng, tài sản, tự do, danh dự và nhân phẩm của công dân³. Hệ thống tòa án nhân dân tham gia công tác bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng thông qua hoạt động giải quyết tranh chấp giữa người sản xuất, kinh doanh, cung cấp dịch vụ và người tiêu dùng, áp dụng các chế tài dân sự, hành chính đối với hành vi vi phạm quyền lợi người tiêu dùng và chế tài hình sự về các tội xâm phạm quyền lợi người tiêu dùng như tội buôn bán hàng giả, tội lừa dối khách hàng, tội quảng cáo gian dối, tội vi phạm các quy định về vệ sinh an toàn thực phẩm .v.v.

Theo nghĩa hẹp, hoạt động bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng của cơ quan quản lý nhà nước thuộc trách nhiệm chủ yếu của các cơ quan hành pháp. Trong quy định nội dung quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng Pháp lệnh Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng đã tiếp cận theo nghĩa hẹp này. Theo đó, Điều 19 Pháp lệnh giao cho Chính phủ quy định cụ thể cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng và cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng. Tuy hiểu theo nghĩa hẹp như vậy, nhưng trong thiết chế thực thi pháp luật về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng của nước ta không tồn tại một cơ quan chuyên trách về bảo vệ quyền lợi người

tiêu dùng. Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng được xác định trước hết là trách nhiệm và thẩm quyền của Chính phủ, các Bộ và Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các cấp.

1.2. Phân chia thẩm quyền quản lý nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng

Theo sự phân cấp dọc, ở trung ương bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng thuộc trách nhiệm của tất cả các Bộ, trước hết là của Bộ Công Thương và các Bộ, cơ quan ngang Bộ được xác định trong Điều 24 đến Điều 26 Nghị định của Chính phủ số 55/2008/NĐ-CP ngày 24/4/2008 quy định chi tiết thi hành Pháp lệnh Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng⁴. Nhiệm vụ của các Bộ trong bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng được nhấn mạnh hơn trong công tác vệ sinh an toàn thực phẩm và được quy định trong Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ số 06/2007/CT-TTg ngày 28/3/2007 về việc triển khai các biện pháp cấp bách bảo đảm vệ sinh an toàn thực phẩm. Quản lý nhà nước của các Bộ trong lĩnh vực bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng được thực hiện thông qua các hoạt động như: xây dựng trình Chính phủ ban hành hoặc ban hành văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng; chỉ đạo, kiểm tra, thanh tra việc thực hiện các quy định của pháp luật về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng trong phạm vi ngành, lĩnh vực của mình quản lý hoặc cùng với các Bộ, ngành khác cùng tiến hành kiểm tra, thanh tra việc chấp hành pháp luật về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng của các tổ chức, cá nhân kinh doanh hàng hóa, dịch vụ; giải quyết khiếu nại, tố cáo và xử lý vi phạm pháp luật về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng trong phạm vi thẩm quyền được phân cấp; tuyên truyền, giáo dục, phổ biến kiến thức, pháp luật về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng trong phạm vi ngành, lĩnh

² Điều 18 Pháp lệnh Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng của Ủy ban Thường vụ Quốc hội số 13/1999/PL-UBTVQH10 ngày 27/4/1999.

³ So sánh Điều 126 Hiến pháp 1992.

⁴ Nghị định này thay thế Nghị định của Chính phủ số 69/2001/NĐ-CP ngày 02/10/2001 quy định chi tiết thi hành Pháp lệnh Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng.

vực do Bộ, ngành phụ trách⁵.

Ngoài những trách nhiệm nói trên, đối với một số công việc có liên quan chặt chẽ với công tác bảo vệ người tiêu dùng các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ được giao trách nhiệm cụ thể như sau⁶:

Bộ Y tế thực hiện việc quản lý, kiểm tra, thanh tra đối với dược phẩm, dược liệu, trang thiết bị, dụng cụ y tế, các loại mỹ phẩm ảnh hưởng trực tiếp đến sức khỏe con người, chất lượng thực phẩm tươi sống, thực phẩm đã qua chế biến công nghiệp;

Bộ Xây dựng thực hiện việc quản lý, kiểm tra, thanh tra trong tất cả các khâu từ quy hoạch, thiết kế, thi công, nghiệm thu công trình xây dựng dân dụng;

Bộ Giao thông vận tải thực hiện việc quản lý, kiểm tra, thanh tra chất lượng các phương tiện giao thông vận tải đường thủy, đường bộ, đường sắt, đường hàng không, ga đường sắt, sân bay, bến cảng và các trang thiết bị sử dụng cùng với phương tiện vận tải nhằm đảm bảo an toàn cho người tiêu dùng trong các dịch vụ về vận chuyển hoặc khi người tiêu dùng mua để sử dụng các phương tiện, thiết bị này;

Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch chủ trì, phối hợp với Bộ Công Thương và các Bộ chuyên ngành thực hiện việc quản lý, kiểm tra, thanh tra các hoạt động tuyên truyền, thông tin, quảng cáo về hàng hoá, văn hóa phẩm và dịch vụ trên các phương tiện thông tin đại chúng;

Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn thực hiện việc quản lý, kiểm tra, thanh tra chất lượng phân bón, thuốc thú y, thuốc bảo vệ thực vật, giống cây, giống con, các sản phẩm sinh học phục vụ trồng trọt và chăn nuôi, thức ăn gia súc; chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành có liên quan thực hiện việc quản lý, kiểm tra, thanh tra chất lượng các

chủng loại động, thực vật thủy sản, thức ăn cho thủy sản, hải sản, thuốc bảo vệ và thuốc thú y thủy sản, ngư lưới, dịch vụ đánh cá;

Bộ Thông tin và Truyền thông thực hiện việc quản lý, kiểm tra, thanh tra chất lượng, giá cả các dịch vụ bưu chính và chuyển phát; viễn thông và internet, truyền dẫn phát sóng; tần số vô tuyến điện; hoạt động báo chí, xuất bản theo quy định của pháp luật;

Bộ Khoa học và Công nghệ thực hiện việc thống nhất quản lý, kiểm tra, thanh tra hoạt động khoa học, công nghệ, tiêu chuẩn đo lường chất lượng sản phẩm, hàng hóa, sở hữu trí tuệ theo quy định của pháp luật;

Bộ Giáo dục và Đào tạo nghiên cứu, xây dựng giáo trình, tài liệu giảng dạy về vấn đề bảo vệ người tiêu dùng; nghiên cứu, trình Chính phủ phương án đưa vấn đề bảo vệ người tiêu dùng vào chương trình giáo dục trong hệ thống giáo dục quốc dân;

Đài truyền hình Việt Nam, Đài Tiếng nói Việt Nam thường xuyên cập nhật, đăng tải các thông tin liên quan đến bảo vệ người tiêu dùng; dành thời lượng phát sóng thích hợp để tuyên truyền các vấn đề liên quan đến pháp luật bảo vệ người tiêu dùng.

Ngoài các cơ quan có nhiệm vụ và thẩm quyền bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng nói trên, trong một số lĩnh vực hoặc trong từng thời kỳ, tùy thuộc vào tình hình thực tế và mức độ đòi hỏi của quản lý, Chính phủ hoặc Thủ tướng Chính phủ còn thành lập các Ban chỉ đạo có tính chất liên ngành thực hiện một số hoạt động quản lý mà kết quả hướng dẫn của các Ban đó có tác động trực tiếp đến việc bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng⁷.

⁵ Xem khoản 1 Điều 26 Nghị định của Chính phủ số 55/2008/NĐ-CP ngày 24/4/2008 quy định chi tiết thi hành Pháp lệnh Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng.

⁶ Xem khoản 2 Điều 26 Nghị định của Chính phủ số 55/2008/NĐ-CP ngày 24/4/2008 quy định chi tiết thi hành Pháp lệnh Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng.

⁷ Chẳng hạn như Ban Chỉ đạo chống buôn lậu, hàng giả và gian lận thương mại và Ban Chỉ đạo liên ngành về vệ sinh, an toàn thực phẩm. Ban Chỉ đạo chống buôn lậu, hàng giả và gian lận thương mại được thành lập theo Quyết định số 127/2001/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 27/8/2001 về việc thành lập Ban Chỉ đạo chống buôn lậu, hàng giả và gian lận thương mại (Quyết định số 127/2001/QĐ-TTg đã được sửa đổi, bổ sung bằng Quyết định số 28/2008/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 14/02/2008). Ban Chỉ đạo liên ngành về vệ sinh, an toàn thực phẩm được thành lập theo Quyết định số

Ở cấp địa phương công tác bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng được giao chủ yếu cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Sở Công Thương là cơ quan chuyên môn chịu trách nhiệm tham mưu giúp Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng trên địa bàn tỉnh⁸. Như vậy, chức năng và nhiệm vụ quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đã được quy định cụ thể hơn so với trong quy định của Nghị định số 69/2001/NĐ-CP của Chính phủ ngày 02 tháng 10 năm 2001⁹. Tương tự như vậy, nhiệm vụ tham mưu trong quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng của Sở Công Thương cũng được xác định rõ hơn so với Nghị định của Chính phủ số 13/2008/NĐ-CP ngày 04/02/2008 quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương¹⁰. Vấn đề còn lại cần được cụ thể hóa là bộ máy của Sở Công Thương cần được tổ chức như thế nào cho phù hợp với nhiệm vụ tham mưu giúp Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng ở địa phương? Liệu để thực hiện chức năng bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng thì cần thành lập thêm Phòng bảo vệ người tiêu dùng ở cấp tỉnh và ở cấp huyện (như là một phòng chuyên môn của Sở Công Thương và của Ủy ban nhân dân cấp huyện) hoặc chỉ cần bổ sung thêm vào phạm vi nhiệm vụ của một phòng chuyên môn nào đó trong Sở

Công Thương và trong Ủy ban nhân dân cấp huyện nhiệm vụ bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng. Khả năng thứ ba là bộ phận đảm nhiệm nhiệm vụ bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng chỉ được tổ chức duy nhất ở cấp tỉnh (như là một phòng chuyên môn độc lập hoặc bộ phận của một phòng chuyên môn của Sở Công Thương)? Ngoài ra, cũng cần làm rõ là ranh giới thẩm quyền của Sở Công Thương và Sở Y tế trong bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng trong lĩnh vực dược phẩm, mỹ phẩm và vệ sinh an toàn thực phẩm, bởi đây cũng là những lĩnh vực thuộc nhiệm vụ tham mưu giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh của Sở Y tế¹¹.

2. Thực trạng của sự phân công, phối hợp hoạt động giữa các cơ quan quản lý nhà nước trong bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng

2.1. Về phân công nhiệm vụ bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng

Trong phạm vi nhiệm vụ và quyền hạn của mỗi cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ người tiêu dùng cần phân định rõ thẩm quyền và trách nhiệm chính của cơ quan đó¹² với nhiệm vụ phối hợp với các cơ quan khác trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng. Đồng thời, ở mỗi cơ quan cần có sự phân biệt nhiệm vụ và quyền hạn giữa các bộ phận hợp thành của cơ quan đó trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng.

Đối chiếu với các yêu cầu nói trên, chúng ta thấy quy định của Nghị định số

48/2005/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 08/3/2005.

⁸ Xem khoản 1 và 2 Điều 25 Nghị định của Chính phủ số 55/2008/NĐ-CP ngày 24/4/2008 quy định chi tiết thi hành Pháp lệnh Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng.

⁹ So sánh Điều 12 Nghị định số 69/2001/NĐ-CP ngày 02/10/2001 của Chính phủ với Điều 25 Nghị định của Chính phủ số 55/2008/NĐ-CP ngày 24/4/2008.

¹⁰ So sánh khoản 5 Điều 8 Nghị định của Chính phủ số 13/2008/NĐ-CP ngày 04/02/2008 quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

¹¹ Xem khoản 15 Điều 8 Nghị định của Chính phủ số 13/2008/NĐ-CP ngày 04/02/2008 quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

¹² Cơ quan đó có trách nhiệm chính trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng trong lĩnh vực chuyên ngành được phân công quản lý. Chẳng hạn, Bộ Xây dựng có trách nhiệm chính trong thực hiện việc quản lý, kiểm tra, thanh tra trong tất cả các khâu từ quy hoạch, thiết kế, thi công, nghiệm thu công trình xây dựng dân dụng. Ngoài ra, mỗi cơ quan quản lý nhà nước còn thực hiện các nhiệm vụ do cấp trên chuyển giao hoặc ủy quyền thực hiện.

55/2008/NĐ-CP ngày 24/4/2008 của Chính phủ đã xác định được địa chỉ và nhiệm vụ của các cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng. Nghị định số 55/2008/NĐ-CP đã khắc phục được sự không thống nhất giữa Điều 8 Nghị định của Chính phủ số 69/2002/NĐ-CP ngày 02/10/2001 quy định chi tiết thi hành Pháp lệnh Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng với Điều 1 Nghị định số 189/2007/NĐ-CP ngày 27/12/2007 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức Bộ Công Thương. Theo đó, cơ quan có trách nhiệm chính trước Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng trong phạm vi cả nước hiện nay là Bộ Công Thương. Tuy nhiên, trách nhiệm chính của Bộ Công Thương trong quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng không được quy định theo lĩnh vực quản lý mà theo nhóm công việc (khoản 1 Điều 24 Nghị định số 55/2008/NĐ-CP). Chính vì vậy, nếu chỉ căn cứ vào Pháp lệnh Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng và Nghị định số 55/2008/NĐ-CP thì chúng ta sẽ khó biết được phạm vi bảo vệ người tiêu dùng của Bộ Công Thương. Cụ thể là ngoài các lĩnh vực đặc thù như y tế, xây dựng, giao thông vận tải, văn hóa, thể thao và du lịch, nông nghiệp và phát triển nông thôn, thông tin và truyền thông, khoa học và công nghệ mà ở các lĩnh vực đó nhiệm vụ quản lý, kiểm tra, thanh tra được giao cho các Bộ quản lý chuyên ngành có liên quan (khoản 2 Điều 26 Nghị định số 55/2008/NĐ-CP) thì các lĩnh vực còn lại có thuộc trách nhiệm, quyền hạn quản lý của Bộ Công Thương hay không? Ngoài ra, những lĩnh vực cần có sự phối hợp quản lý mang tính chất liên ngành như đã đề cập ở trên thì Bộ Công Thương cùng với các

Bộ quản lý chuyên ngành tham gia ở mức độ nào? Sự phân định rạch ròi như vậy nhiệm vụ của Bộ Công Thương không được phản ánh trong quy định của Nghị định số 55/2008/NĐ-CP. Có lẽ trong thời gian tới, Bộ Công Thương và các Bộ khác cần phải ban hành các thông tư liên tịch hướng dẫn, phân công, phối hợp thực hiện chức năng quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng trong các lĩnh vực có liên quan.

Trong quản lý nhà nước nói chung, bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng nói riêng việc phân định rõ ràng nhiệm vụ và quyền hạn không chỉ là yêu cầu trong quan hệ giữa các cấp quản lý, giữa các cơ quan mà cả giữa các bộ phận hợp thành của một cơ quan quản lý nhà nước. Để giúp cho Cục Quản lý cạnh tranh thực thi được nhiệm vụ giúp Bộ trưởng Bộ Công Thương thực hiện quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng (khoản 2 Điều 24 Nghị định số 55/2008/NĐ-CP) thì nhiệm vụ, quyền hạn của Cục Quản lý cạnh tranh cần phải được điều chỉnh, bổ sung và phân biệt với nhiệm vụ, quyền hạn của các bộ phận khác trong Bộ Công Thương như Cục Quản lý thị trường và Thanh tra Bộ. Cần phân định trước hết là đối với nhiệm vụ thanh tra, kiểm tra việc chấp hành pháp luật bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng và xử lý các vi phạm pháp luật về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng của các cơ quan này.

2.2. Năng lực quản lý của cơ quan bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng

Cục quản lý cạnh tranh là cơ quan chuyên trách ở trung ương về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng. Trong cơ cấu tổ chức của Cục Quản lý cạnh tranh có Ban bảo vệ người tiêu dùng. Ban này giúp Cục trưởng thực hiện chức năng quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng. Tuy nhiên, do hạn chế về kinh nghiệm quản lý (do Cục quản lý cạnh tranh mới được củng cố từ đầu năm 2006¹⁴) và nhân sự (giới hạn trong định

¹³ Theo các Điều 8 Nghị định của Chính phủ số 69/2002/NĐ-CP ngày 02/10/2001 quy định chi tiết thi hành Pháp lệnh Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, cơ quan có trách nhiệm trước Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng trong phạm vi cả nước là Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường.

¹⁴ Theo Nghị định số 06/2006/NĐ-CP ngày 09 tháng 01 năm 2006 của Chính phủ quy định chức năng,

mức biên chế của Bộ Công Thương) nên khó có thể nói rằng hoạt động của Cục Quản lý cạnh tranh và trước hết là Ban Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, đáp ứng được yêu cầu mà thực tiễn công tác bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng đang đặt ra.

2.3. Phạm vi phối hợp hoạt động giữa các cơ quan quản lý nhà nước trong bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng

Do quyền lợi người tiêu dùng có liên quan đến rất nhiều lĩnh vực thuộc thẩm quyền quản lý của nhiều bộ, ngành và do nước ta không có cơ quan riêng chuyên trách về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng nên sự phân công rành mạch thẩm quyền và sự phối hợp hoạt động chặt chẽ giữa các cơ quan quản lý nhà nước trong bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng là điều cần thiết. Các cơ quan quản lý nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng cần phối hợp với nhau trong các hoạt động như: xây dựng chính sách, văn bản quy phạm pháp luật; cấp giấy chứng nhận hành nghề hoặc giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh; thanh tra, kiểm tra; trao đổi thông tin, văn bản; tuyên truyền, tập huấn, đào tạo; tổ chức kiểm nghiệm, giám định và tổ chức các đoàn thanh tra, kiểm tra liên ngành. Tuy nhiên, ngoài công tác vệ sinh an toàn thực phẩm, sự phối hợp hoạt động giữa các cơ quan quản lý nhà nước trong bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng với các nội dung đề cập ở trên vẫn còn hạn chế. Việc không kiểm soát được chất lượng, giá cả của nhiều loại mũ bảo hiểm xe máy lưu hành trên thị trường trong thời gian qua đã phản ánh sự phối hợp thiếu đồng bộ của các cơ quan quản lý nhà nước có liên quan trong công tác bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng.

2.4. Thực trạng hoạt động bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng của hệ thống tòa án

Trong thời gian qua ở nước ta đã xảy ra nhiều vụ vi phạm quyền lợi người tiêu dùng,

nhệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Cục Quản lý cạnh tranh.

thậm chí có trường hợp nhà sản xuất, kinh doanh gây thiệt hại cho một số lượng lớn người tiêu dùng nhưng số vụ kiện xâm phạm quyền lợi người tiêu dùng được đưa ra xét xử tại tòa án còn rất ít. Điều này không nói lên hiệu quả hoạt động của ngành tòa án mà có lý do từ cơ chế khởi kiện. Nguyên tắc tự định đoạt của đương sự đảm bảo quyền quyết định và tự chủ của người khởi kiện, nhưng chính nguyên tắc này lại hạn chế sự ủy quyền khởi kiện, nhất là trong trường hợp hành vi vi phạm xâm hại đến lợi ích của nhiều người và do những lý do khác nhau họ không muốn hoặc không có khả năng khởi kiện. Mặt khác, cho đến nay trong pháp luật nước ta chưa có quy định về khởi kiện tập thể hoặc thủ tục khởi kiện đối với các chủ thể tham gia vào chuỗi phân phối (nhà sản xuất, nhà phân phối và người bán lẻ). Thêm vào đó, các khó khăn đối với người tiêu dùng trong việc cung cấp chứng cứ và chứng minh, án phí cũng là những rào cản họ thực hiện quyền khởi kiện của mình¹⁵.

2.5. Về nguồn lực cho hoạt động bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng

Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng là trách nhiệm chung của tất cả các cơ quan nhà nước nhưng trên thực tế công việc này được thực hiện chủ yếu bởi một số cơ quan của ngành công thương, y tế, thanh tra, công an, tòa án. Đó là Cục Quản lý cạnh tranh (Bộ Công Thương), lực lượng quản lý thị trường các cấp, các cơ quan quản lý nhà nước về dược và vệ sinh an toàn thực phẩm của Bộ Y tế và các Sở Y tế, thanh tra các ngành thương mại, y tế, giao thông, xây dựng, nông nghiệp và phát triển nông thôn, hải quan, công an kinh tế, cảnh sát điều tra, bộ đội biên phòng, Tòa án nhân dân các cấp... Trong số các cơ quan quản lý nhà nước đã kể trên thì chỉ có

¹⁵ Về vấn đề này xem thêm Tướng Duy Lượng, Vai trò của hệ thống tòa án trong công tác bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, Báo cáo tại buổi tọa đàm: "Cơ chế pháp lý bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng: thực tiễn Việt Nam và kinh nghiệm quốc tế" do Viện Khoa học Pháp lý (Bộ Tư pháp) tổ chức tại Hà Nội ngày 14-15/8/2007.

Ban Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng của Cục Quản lý cạnh tranh thuộc Bộ Công Thương là có chức năng, nhiệm vụ chính về công tác bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng. Còn ở các cơ quan quản lý nhà nước khác, nhiệm vụ bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng được xem là một trong những nhiệm vụ “lồng ghép” mà cơ quan đó phải đảm nhiệm. Sự “phân khúc” nhiệm vụ và tính “không chuyên nghiệp” về chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của các cơ quan quản lý nhà nước trong hoạt động bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng cùng với các hạn chế về thông tin, nguồn lực (nhân sự, tài chính, kỹ thuật, phương tiện hoạt động) đã và đang là những cản trở và ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động của các cơ quan nhà nước trong công tác bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng. Trong thời gian qua, một số vụ vi phạm quyền lợi người tiêu dùng điển hình đã được đưa ra công luận, nhưng nhiều vụ trong số đó không phải do cơ quan làm công tác bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng mà do báo chí phát hiện.

Về nguồn nhân lực: đội ngũ công chức làm công tác bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng không những mỏng về lực lượng mà còn yếu cả về năng lực chuyên môn. Để giúp Bộ trưởng Bộ Công Thương thực hiện có hiệu quả chức năng quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng trên phạm vi cả nước thì Ban Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng của Cục Quản lý cạnh tranh không thể chỉ được biên chế có 4 người như hiện nay. Để thực hiện được tốt chức năng quản lý nhà nước và tổ chức chỉ đạo thực hiện nhiệm vụ kiểm tra, kiểm soát thị trường, đấu tranh chống các vi phạm pháp luật trong hoạt động thương mại ở thị trường trong nước thì một bộ phận không nhỏ của lực lượng quản lý thị trường trong tổng biên chế gần 10 nghìn người cần phải được đào tạo, bồi dưỡng thêm kiến thức chuyên môn về lĩnh vực quản lý.

Về kinh phí và phương tiện hoạt động: để hoàn thành được nhiệm vụ do nhà nước giao phó các cơ quan và công chức được giao nhiệm vụ phải được cung cấp tài chính tương xứng với nhiệm vụ. Tuy nhiên, yêu

cầu này trên thực tế không phải lúc nào cũng được thực hiện. Chẳng hạn, các khó khăn mà lực lượng quản lý thị trường thường nói tới là sự thiếu phương tiện giao thông và phương tiện thông tin, liên lạc, thiếu kinh phí hoạt động, nhất là kinh phí cho các hoạt động quản lý, bảo quản, xử lý, tiêu hủy tang vật vi phạm.

Về mặt kỹ thuật: trên thực tế có nhiều vụ việc phức tạp, mang tính chất chuyên môn, để giải quyết được thì cần phải có sự tư vấn của các nhà chuyên môn hoặc cần phải được giám định. Đối với cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng đây là nhiệm vụ khó khăn, bởi không phải cơ quan, công chức thực hiện nhiệm vụ bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng nào cũng có đủ chuyên môn, có phương tiện, thiết bị giám định hoặc có kinh phí để thuê các tổ chức, cá nhân chuyên môn tư vấn, giám định.

II. KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

1. Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng là trách nhiệm chung của nhà nước, xã hội, doanh nghiệp và người tiêu dùng. Trong hoạt động bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng các cơ quan quản lý nhà nước đóng vai trò quan trọng nhưng không thể thay thế vai trò tự bảo vệ của người tiêu dùng. Vì lợi nhuận và lợi dụng sự thiếu hiểu biết, thiếu thông tin của người tiêu dùng, nhiều doanh nghiệp, người sản xuất, kinh doanh làm ăn không chân chính khi có cơ hội sẽ sẵn sàng vi phạm quyền lợi của người tiêu dùng. Nếu các cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng hoạt động kém hiệu quả, không có các biện pháp phòng ngừa hữu hiệu và áp dụng các chế tài nghiêm khắc, công minh thì không thể răn đe và giảm bớt nguy cơ xâm hại quyền lợi người tiêu dùng từ phía nhà sản xuất, kinh doanh.

2. Để đạt được hiệu lực, hiệu quả của hoạt động quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng nhà nước cần tăng cường đội ngũ công chức bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng cả về số lượng và chất lượng, đảm bảo cho họ đủ kinh phí hoạt động, điều kiện

và phương tiện làm việc, phân định rõ thẩm quyền quản lý nhà nước gắn liền với tăng cường sự phối hợp hoạt động giữa các cơ quan bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng. Liệu có nên thành lập một cơ quan chuyên trách về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng trực thuộc Chính phủ hoặc ban hành một nghị định riêng về cơ chế phối hợp hoạt động giữa các cơ quan nhà nước trong bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng là vấn đề cần phải cân nhắc và tiếp tục nghiên cứu. Trong giai đoạn hiện nay, việc thành lập và duy trì các Ban chỉ đạo liên ngành¹⁶ về kiểm tra chất lượng hàng hóa, chất lượng công trình xây dựng, về vệ sinh, an toàn thực phẩm, về bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ, về chống buôn lậu, hàng giả và gian lận thương mại... là cần thiết. Mặt khác, chính sách bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng cần được chú ý khi xây dựng và thực hiện các chính sách kinh tế, tài chính khác. Chính trong sự phối hợp chặt chẽ mang tính chất liên ngành giữa các cơ quan trong việc thực hiện các chính sách kinh tế, tài chính sẽ góp phần bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng. Ví dụ điển hình là việc các Bộ, ngành phối hợp thực hiện có hiệu quả các biện pháp kiểm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô, bảo đảm an sinh xã hội và tăng trưởng bền vững¹⁷ đã góp phần giảm bớt lạm phát và qua đó bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng.

3. Cải cách hệ thống tư pháp với mục tiêu nâng cao hiệu quả hoạt động của cơ quan tư pháp, đạo đức, chuyên môn và uy tín của công chức tư pháp, tạo thuận lợi cho người tiêu dùng dễ tiếp cận với công lý thông qua các thủ tục khởi kiện đơn giản hơn (bao gồm cả khởi kiện tập thể), hoàn thiện và áp dụng các chế tài dân sự, hành chính và

hình sự nghiêm khắc (nhưng không hà khắc) cũng là nhân tố khuyến khích, tạo điều kiện cho người tiêu dùng thực hiện được quyền tự bảo vệ của mình.

4. Khuyến khích và bảo trợ Hội Tiêu chuẩn và Bảo vệ người tiêu dùng thành lập các trung tâm tư vấn cho người tiêu dùng ở các huyện nhằm cung cấp cho người tiêu dùng đầy đủ thông tin, sự hiểu biết chuyên môn để giúp họ có đủ khả năng nhận thức và quyết định chính xác trong các giao dịch. Cung cấp thông tin cho người tiêu dùng cần được coi là nhiệm vụ hạt nhân của chính sách bảo vệ người tiêu dùng trong thời gian tới. Bên cạnh đó Nhà nước cần nâng cao vai trò tuyên truyền và giám sát xã hội của các cơ quan báo chí, đài phát thanh, truyền hình.

5. Phát động và duy trì thường xuyên phong trào bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng là việc làm mang tính xã hội sâu sắc. Trong công tác bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng cần coi trọng việc phòng ngừa vi phạm hơn là giải quyết hậu quả. Điều này có thể thực hiện bằng cách xây dựng các nguyên tắc tiêu dùng mẫu, biên soạn và phát miễn phí Sổ tay hướng dẫn tiêu dùng cho người tiêu dùng. Cùng với việc khuyến khích, hỗ trợ các hiệp hội doanh nghiệp xây dựng và thực hiện các quy tắc ứng xử trong đó ghi nhận trách nhiệm của doanh nghiệp đối với xã hội thì các cơ quan nhà nước có thẩm quyền nên công bố rộng rãi và thường xuyên trên các phương tiện thông tin đại chúng một “danh sách đen” gồm các doanh nghiệp, cơ sở sản xuất, kinh doanh xâm phạm quyền lợi người tiêu dùng và các mặt hàng kém chất lượng không được phép lưu thông¹⁸.

6. Cần xác định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của Cục Quản lý cạnh tranh trong thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại tố cáo, xử lý hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ quyền

¹⁶ Thành lập, tổ chức và hoạt động theo quy định tại Quyết định số 34/2007/QĐ-TTg ngày 12/3/2007 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Quy chế thành lập, tổ chức và hoạt động của tổ chức phối hợp liên ngành.

¹⁷ Nghị quyết của Chính phủ số 10/2008/NQ-CP ngày 17/4/2008 về các biện pháp kiểm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô, bảo đảm an sinh xã hội và tăng trưởng bền vững.

¹⁸ Chẳng hạn: một số vụ xâm phạm quyền sở hữu công nghiệp đã được Cục Sở hữu trí tuệ công bố trên Website: http://203.162.163.40/noip/cms_vn.nsf/vwDisplayContent/79EB8FCEEC7605AB4725727C002CB990?OpenDocument

lợi người tiêu dùng và phân định ranh giới với thẩm quyền của lực lượng quản lý thị trường, thanh tra chuyên ngành về lĩnh vực này. Trong việc hoàn thiện pháp luật về thương mại và bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, như trong quy định về kinh doanh những mặt hàng, sản phẩm có hại cho sức khỏe người tiêu dùng phải cấm thì nhà làm luật cần tham khảo thêm quy định của quốc tế. Chẳng hạn, nếu một sản phẩm thuốc bảo vệ thực vật đã bị cấm sản xuất ở một số nước khác thì cũng không nên cho phép sản xuất, lưu thông ở thị trường nước ta. Như vậy, trong việc thu hút hoặc hạn chế đầu tư đối với các doanh nghiệp sản xuất, kinh doanh các mặt hàng có khả năng ảnh hưởng đến sức khỏe người tiêu dùng thì nhà nước cần cân nhắc lợi ích của người tiêu dùng và so sánh nó với lợi ích thu được từ tiếp nhận đầu tư. Trong các nhóm người tiêu dùng thì trẻ em và vị thành niên là những đối tượng cần được bảo vệ đặc biệt. Theo đó, việc kinh doanh hàng hóa, dịch vụ có ảnh hưởng đến sự phát triển trí tuệ, tâm lý, sức khỏe của nhóm đối tượng cần được kiểm soát hoặc hạn chế. Chẳng hạn: thực hiện nghiêm túc quy định cấm bán rượu, thuốc lá, đồ chơi; sản phẩm văn hóa giải trí có tính kích động bạo lực hoặc trái với thuần phong mỹ tục cho vị thành niên, cấm cho trẻ em vào vũ trường, sàn nhảy, cấm cho trẻ em sử dụng dịch vụ Game, Internet ở nơi công cộng sau 21h ...

7. Công tác bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng cần được chú trọng hơn ở cấp địa phương. Trong bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng cần xác định rõ được địa chỉ của cơ quan, tổ chức bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng. Nhà nước có thể thành lập ở mỗi quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh một trung tâm hay văn phòng hoặc cơ quan bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng. Thành phần của trung tâm, văn phòng hay cơ quan bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng bao gồm đại diện của các cơ quan liên ngành như: công thương, quản lý thị trường, thanh tra, y tế, nông nghiệp và phát triển nông thôn, công

an, tài chính ... Tổ chức này được xem như là cơ quan đại diện của Sở Công Thương trong bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng đặt ở địa phương. Cơ quan bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng này hoạt động độc lập, có thẩm quyền giống như thẩm quyền của Chi Cục trưởng Chi cục Quản lý thị trường trong xử phạt hành chính¹⁹. Để tiếp nhận và giải quyết nhanh chóng các khiếu nại tố cáo của người tiêu dùng, trong các đơn vị này được thiết lập đường dây nóng. Ngoài ra, nhà nước cần cung cấp cho trung tâm hay văn phòng hoặc cơ quan bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng đủ nguồn lực về tài chính, nhân sự, kỹ thuật, phương tiện làm việc, phương tiện giao thông, phương tiện liên lạc.

8. Để tạo nguồn tài chính ổn định cho hoạt động bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng nhà nước nên cho phép thành lập Quỹ Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng. Nguồn tài chính của quỹ này được lấy từ ngân sách nhà nước, từ tiền phạt vi phạm pháp luật về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, từ phí giải quyết các vụ tranh chấp, từ sự đóng góp tự nguyện của người tiêu dùng và của các doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước có tâm huyết với sự nghiệp bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng. Một phần kinh phí của quỹ này được dùng để khen thưởng cho doanh nghiệp, cá nhân có thành tích trong công tác bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, hỗ trợ án phí cho các vụ khởi kiện tập thể đối với hành vi vi phạm quyền lợi người tiêu dùng.

¹⁹ Tham khảo Điều 37 Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính số 44/2002/PL-UBTVQH10 của Ủy ban thường vụ Quốc hội ngày 02/7/2002. Pháp lệnh này được sửa đổi, bổ sung bằng Pháp lệnh số 04/2008/PL-UBTVQH của Ủy ban thường vụ Quốc hội ngày 02/04/2008.