

THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT DU LỊCH Ở VIỆT NAM

*Trịnh Đăng Thanh**

Ngày 08/02/1999, Ủy ban Thường vụ Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa X đã thông qua Pháp lệnh Du lịch (sau đây được gọi là Pháp lệnh Du lịch 1999). Đây là điểm mốc quan trọng đánh dấu sự phát triển của pháp luật trong lĩnh vực du lịch. Với việc ban hành Pháp lệnh Du lịch 1999 và hàng loạt các văn bản hướng dẫn có liên quan, pháp luật trong lĩnh vực du lịch đã được củng cố và có bước phát triển mới về chất. Các nội dung của hoạt động du lịch đã được pháp luật đề cập đến, điều chỉnh một cách tương đối đồng bộ, từ xác định vị trí, mục tiêu quan điểm phát triển du lịch tới điều chỉnh những hoạt động du lịch cơ bản. Trong bài viết này, chúng tôi trình bày nội dung và đánh giá thực trạng các quy định pháp luật về xúc tiến du lịch; kinh doanh du lịch; hướng dẫn viên du lịch; chi nhánh, văn phòng đại diện du lịch.

1. VỀ XÚC TIẾN DU LỊCH

Pháp lệnh Du lịch đã quy định những vấn đề cơ bản về xúc tiến du lịch. Trước hết, Pháp lệnh xác định nội dung chủ yếu của xúc tiến du lịch bao gồm:

- Tuyên truyền, giới thiệu rộng rãi về đất nước, con người Việt Nam, danh lam, thắng cảnh, di tích lịch sử, di tích cách mạng, di sản văn hóa, công trình lao động sáng tạo của con người, bản sắc văn hóa dân tộc cho các tầng lớp nhân dân trong nước và bạn bè quốc tế.

- Nâng cao nhận thức xã hội về du lịch, tạo môi trường du lịch văn minh, lành mạnh, an toàn, phát huy truyền thống mến khách của dân tộc;

- Phát triển các khu du lịch, điểm du lịch đa dạng, độc đáo, có chất lượng cao, mang

dậm bản sắc văn hóa dân tộc trong cả nước từng vùng, từng địa phương;

- Phát triển kết cấu hạ tầng, cơ sở vật chất - kỹ thuật du lịch, đa dạng hóa và nâng cao chất lượng các dịch vụ du lịch (Điều 17).

Đồng thời, Pháp lệnh Du lịch 1999 (Điều 18) cũng quy định: "Nhà nước có chính sách khuyến khích, tạo điều kiện thuận lợi cho các cá nhân, tổ chức đầu tư vào việc xúc tiến du lịch".

Tuy nhiên, những quy định cụ thể về xúc tiến du lịch hiện nay còn rất thiếu, đặc biệt là về tổ chức, tham gia triển lãm, hội chợ... Việc tham gia hội chợ nước ngoài của các doanh nghiệp du lịch Việt Nam được thực hiện theo Quy chế tham gia hội chợ du lịch ở nước ngoài ban hành kèm theo Quyết định số 374/TCĐL ngày 23/9/1996 của Tổng cục Du lịch. Quyết định này là cơ sở pháp lý quan trọng để đẩy mạnh hoạt động xúc tiến du lịch trong những năm gần đây. Tuy nhiên, quyết định này được ban hành đã lâu, có nhiều điểm không phù hợp với thực tiễn. Vì vậy phải xây dựng một cơ sở pháp lý cho hoạt động xúc tiến du lịch trên cơ sở các quy định của Pháp lệnh Du lịch 1999 và các quy định về xúc tiến thương mại nói chung và phải phát huy được vai trò của cơ quan nhà nước thực hiện xúc tiến du lịch ở tầm quốc gia và vai trò của các doanh nghiệp du lịch.

Các quy định hiện hành về hội chợ và triển lãm thương mại tại Nghị định số 32/1999/NĐ-CP về khuyến mại, quảng cáo thương mại và hội chợ, triển lãm thương mại; Quyết định số 390/TTg ngày 01/8/1994 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế về hội chợ và triển lãm thương mại và các văn bản hướng dẫn khác chỉ áp dụng đối với hàng hóa, không áp dụng cho các loại dịch vụ, trong đó có dịch vụ du lịch vì các văn bản này đều dựa trên Luật Thương mại hiện

* Tiến sỹ Luật học, Hội Luật gia tỉnh Quảng Ninh

hành, mà Luật Thương mại hiện nay lại chưa có quy định về thương mại dịch vụ.

2. VỀ KINH DOANH DU LỊCH

Kinh doanh du lịch là vấn đề trọng tâm của hoạt động du lịch. Theo quy định tại Điều 25 Pháp lệnh Du lịch 1999, kinh doanh du lịch gồm các ngành nghề: Kinh doanh lữ hành nội địa và kinh doanh lữ hành quốc tế; kinh doanh cơ sở lưu trú du lịch; kinh doanh vận chuyển khách du lịch; kinh doanh các dịch vụ du lịch khác.

Các quy định về kinh doanh du lịch liên quan đến điều kiện để thành lập doanh nghiệp du lịch, đăng ký kinh doanh du lịch, việc thành lập chi nhánh, văn phòng đại diện của doanh nghiệp du lịch; các điều kiện để kinh doanh lữ hành nội địa, lữ hành quốc tế, cấp thẻ hướng dẫn viên du lịch, kinh doanh cơ sở lưu trú du lịch, vận chuyển khách du lịch; quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân kinh doanh du lịch.

Trên cơ sở các quy định của Pháp lệnh Du lịch 1999, Chính phủ đã ban hành nhiều nghị định để quy định cụ thể và hướng dẫn thi hành Pháp lệnh đối với hoạt động kinh doanh du lịch bao gồm:

Một là, về kinh doanh lữ hành nội địa và kinh doanh lữ hành quốc tế.

Các quy định về kinh doanh lữ hành nội địa và kinh doanh lữ hành quốc tế được quy định cụ thể tại Nghị định 27/2001/NĐ-CP của Chính phủ ngày 05/06/2001, Thông tư số 04/2001/TT-TCDL của Tổng cục Du lịch hướng dẫn thực hiện Nghị định 27/2001/NĐ-CP nói trên. Theo đó, để thành lập doanh nghiệp du lịch, đăng ký kinh doanh du lịch, tổ chức, cá nhân phải có đủ các điều kiện sau đây:

- Có cán bộ, nhân viên am hiểu chuyên môn, nghiệp vụ, có sức khỏe phù hợp với ngành nghề và quy mô kinh doanh du lịch;
- Có phương án kinh doanh du lịch khả thi;
- Có cơ sở vật chất, trang thiết bị cần thiết phù hợp với ngành nghề và quy mô kinh doanh du lịch;

- Có địa điểm kinh doanh phù hợp với ngành nghề kinh doanh du lịch (Điều 27).

Để được kinh doanh lữ hành nội địa, doanh nghiệp phải có đủ điều kiện quy định và phải có điều kiện sau đây:

- + Có chương trình du lịch cho khách du lịch nội địa;
- + Đóng tiền ký quỹ theo quy định của Chính phủ (50 triệu đồng Việt Nam);
- + Doanh nghiệp lữ hành nội địa không được kinh doanh lữ hành quốc tế;
- + Đăng ký kinh doanh theo quy định của pháp luật.

Để được kinh doanh lữ hành quốc tế, doanh nghiệp phải có đủ điều kiện quy định chung nói trên của Pháp lệnh Du lịch và phải có điều kiện sau đây:

- + Có chương trình du lịch cho khách du lịch quốc tế;
- + Có hướng dẫn viên phù hợp với chương trình du lịch cho khách du lịch quốc tế (ít nhất là 3 hướng dẫn viên).
- + Đóng tiền ký quỹ theo quy định của Chính phủ (250 triệu đồng Việt Nam).
- + Doanh nghiệp lữ hành quốc tế được kinh doanh lữ hành nội địa và phải có chương trình du lịch cho khách du lịch nội địa.

+ Doanh nghiệp lữ hành quốc tế chỉ được sử dụng người có Thẻ hướng dẫn viên du lịch để hướng dẫn du lịch cho khách du lịch quốc tế.

+ Đăng ký kinh doanh theo quy định của Pháp lệnh.

Như vậy, cùng với việc đổi mới tư duy về quản lý kinh tế, quan điểm về quản lý nhà nước trong kinh doanh lữ hành đã có nhiều thay đổi theo hướng tạo điều kiện thuận lợi hơn cho hoạt động kinh doanh lữ hành. Trước đây, Nhà nước đòi hỏi các yếu tố liên quan đến cơ sở vật chất, con người cũng như năng lực tổ chức thì hiện nay, phù hợp với sự phát triển của nền kinh tế thị trường, các điều kiện đó là của doanh nghiệp. Trong nền kinh tế thị trường, doanh nghiệp bắt buộc phải quan tâm đến cơ sở vật chất và tổ chức quản lý doanh nghiệp của mình với mục tiêu phục vụ khách hàng một cách tốt nhất. Thị

trường sẽ đánh giá trình độ năng lực cũng như chất lượng sản phẩm, dịch vụ của doanh nghiệp. Doanh nghiệp không có chất lượng, sản phẩm dịch vụ tốt sẽ bị đào thải theo quy luật cạnh tranh. Nhà nước không cần phải can thiệp nhiều vào hoạt động kinh doanh như trước đây. Theo quan điểm đó, các doanh nghiệp trong đó có doanh nghiệp du lịch đã được Nhà nước tạo cơ chế thoáng hơn song đồng thời bị đặt trước những thách thức, đòi hỏi cao hơn của thị trường.

Trong các điều kiện đối với các doanh nghiệp lữ hành có thêm điều kiện mới là điều kiện về kỹ quỹ. Đây là một quy định phù hợp với thông lệ quốc tế theo hướng bảo vệ kịp thời quyền lợi người tiêu dùng bởi vì khác với những người tiêu dùng khác, khách du lịch là những người không dựa được vào cơ chế bảo vệ tại nơi cư trú của mình.

Đồng thời, Điều 5 Nghị định 27 cũng qui định rõ quyền và nghĩa vụ của doanh nghiệp kinh doanh lữ hành nội địa và kinh doanh lữ hành quốc tế. Cụ thể là:

+ Đối với doanh nghiệp lữ hành nội địa có các quyền và nghĩa vụ sau:

- Xây dựng, quảng cáo, bán và tổ chức thực hiện các chương trình du lịch cho khách du lịch nội địa, khách du lịch là người Việt Nam định cư ở nước ngoài vào Việt Nam du lịch;

- Lập chi nhánh, văn phòng, đại diện theo quy định của pháp luật;

- Tham gia các câu lạc bộ, các hiệp hội nghề nghiệp;

- Tiến hành các hoạt động xúc tiến, quảng bá du lịch theo đúng chức năng, quyền hạn và phạm vi kinh doanh du lịch;

- Các quyền khác theo quy định của pháp luật;

- Chấp hành, phổ biến, hướng dẫn khách du lịch tuân thủ pháp luật Việt Nam, các quy định của Nhà nước về an ninh và trật tự, an toàn xã hội; về bảo vệ môi trường, bản sắc văn hóa và thuần phong mỹ tục của dân tộc;

- Có biện pháp bảo đảm an toàn về sức khỏe, tính mạng và tài sản của khách du lịch;

- Công khai giá và các điều kiện thực hiện chương trình du lịch, dịch vụ du lịch; đảm bảo các dịch vụ cung cấp cho khách hàng đúng số lượng và chất lượng như đã quảng cáo;

- Thông báo về thời điểm bắt đầu hoạt động kinh doanh cho cơ quan quản lý du lịch cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương;

- Không được cho tổ chức, cá nhân khác sử dụng tư cách pháp nhân, tên doanh nghiệp của mình để hoạt động kinh doanh du lịch;

- Thực hiện các nghĩa vụ khác theo quy định của pháp luật.

+ Đối với doanh nghiệp lữ hành quốc tế có các quyền và nghĩa vụ:

- Xây dựng, quảng cáo, bán và tổ chức thực hiện các chương trình du lịch;

- Lập chi nhánh, văn phòng, đại diện theo quy định của pháp luật;

- Tham gia các câu lạc bộ, các hiệp hội nghề nghiệp;

- Tiến hành các hoạt động xúc tiến, quảng bá du lịch;

- Các quyền khác theo quy định của pháp luật;

- Chấp hành, phổ biến, hướng dẫn khách du lịch tuân thủ pháp luật và các quy định của Nhà nước Việt Nam về an ninh và trật tự, an toàn xã hội; về bảo vệ môi trường, bản sắc văn hóa và thuần phong mỹ tục của dân tộc;

- Có biện pháp bảo đảm an toàn về sức khỏe, tính mạng và tài sản của khách du lịch;

- Công khai giá và các điều kiện thực hiện chương trình du lịch, dịch vụ du lịch; đảm bảo các dịch vụ cung cấp cho khách hàng đúng số lượng và chất lượng như đã quảng cáo.

- Thông báo về thời điểm bắt đầu hoạt động kinh doanh cho cơ quan quản lý du lịch cấp tỉnh, thành phố.

- Tuyên truyền, quảng bá về du lịch Việt Nam;

- Chỉ được sử dụng hướng dẫn viên du lịch đã được cấp thẻ để hướng dẫn khách du lịch;

- Quản lý hướng dẫn viên, đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ cho hướng dẫn viên của doanh nghiệp;

- Không được cho tổ chức, cá nhân khác sử dụng tư cách pháp nhân, tên doanh nghiệp của mình để hoạt động kinh doanh du lịch;

- Thực hiện các nghĩa vụ khác theo quy định của pháp luật;

Như vậy, so với các quy định trước đây, quyền và nghĩa vụ của doanh nghiệp lữ hành bổ sung thêm nghĩa vụ thông báo về thời điểm bắt đầu hoạt động kinh doanh cho các cơ quan quản lý du lịch cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, nhằm tạo điều kiện tốt hơn cho cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành trong việc thực hiện hậu kiểm. Ngoài ra, có quy định doanh nghiệp kinh doanh lữ hành không được cho tổ chức, cá nhân khác sử dụng tư cách pháp nhân, tên doanh nghiệp của mình để hoạt động kinh doanh du lịch. Doanh nghiệp lữ hành quốc tế có thêm nghĩa vụ quản lý hướng dẫn viên, đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ cho hướng dẫn viên và nghĩa vụ chỉ được sử dụng hướng dẫn viên du lịch đã được cấp thẻ để hướng dẫn khách du lịch quốc tế.

Hiện nay ở nước ta, trong hoạt động kinh doanh lữ hành diễn ra khá phổ biến tình trạng "kinh doanh chui" của một số tổ chức cá nhân dưới danh nghĩa "đại lý". Khái niệm "đại lý" (Travel Agent) trong công nghiệp du lịch là "người bán lẻ" chương trình du lịch (Retailer), ngược lại với người tổ chức (tour operator), tức người bán buôn chương trình du lịch (Wholesaler). Nói cách khác, đại lý là nơi thu gom khách để thực hiện chương trình du lịch do công ty lữ hành làm ra. Đây là một công đoạn rất cần thiết trong hoạt động lữ hành, mạng lưới đại lý của công ty lữ hành phát triển nguồn khách, tạo lập "đầu vào" của kinh doanh lữ hành. Hiện nay, trong các văn bản hiện hành về du lịch chưa có quy định về đại lý du lịch. Tuy nhiên, khái niệm đại lý lại được sử dụng rộng rãi trên thực tế với hai nghĩa: Nghĩa thứ nhất (tích cực): là các đại lý bán chương trình du lịch (thường được kết hợp trong các đại lý bán vé máy bay); nghĩa thứ hai (tiêu cực): đại lý là hoạt

động kinh doanh chui của các điểm bán cà phê, Internet..., thu gom khách, tự tổ chức chương trình du lịch cho khách quốc tế không có giấy phép, trốn thuế. Có nhiều trường hợp không phải là kinh doanh chui mà hoạt động dưới danh nghĩa cho một công ty lữ hành song trên thực tế, đại lý này tự tổ chức tour du lịch một cách độc lập giống như phương thức các chi nhánh lữ hành đề cập ở trên. Tình trạng làm ăn manh mún nói trên không chỉ là những biểu hiện vi phạm pháp luật mà còn là một cản trở lớn cho việc xây dựng hoạt động lữ hành trên cơ sở có bài bản, quy mô và phù hợp với thông lệ quốc tế.

Trong số các nghĩa vụ mà doanh nghiệp lữ hành phải thực hiện, quy định nghĩa vụ "chỉ được sử dụng hướng dẫn viên du lịch đã được cấp thẻ để hướng dẫn khách du lịch" của doanh nghiệp lữ hành quốc tế (điểm e khoản 2 Điều 8 Nghị định 27) là chưa đủ và không hợp lý. Đúng ra, cả doanh nghiệp lữ hành nội địa và doanh nghiệp lữ hành quốc tế đều phải có nghĩa vụ "chỉ được sử dụng hướng dẫn viên du lịch đã được cấp thẻ để hướng dẫn khách du lịch là người nước ngoài" vì khách du lịch nội địa cũng có thể là người nước ngoài; mặt khác, doanh nghiệp lữ hành quốc tế cũng được kinh doanh lữ hành nội địa nhưng theo đúng quy định này thì tất cả các đoàn khách du lịch của doanh nghiệp lữ hành quốc tế đều phải có hướng dẫn viên đã được cấp thẻ, như vậy thì giá thành tour du lịch nội địa của doanh nghiệp lữ hành quốc tế sẽ tăng cao so với doanh nghiệp lữ hành nội địa và như vậy không bảo đảm sự bình đẳng trong kinh doanh của các doanh nghiệp lữ hành.

Ngày 02/7/1998 quyết định 229/1998/QĐ-TCDL của Tổng cục Du lịch ban hành Quy chế tạm thời về quản lý và tổ chức đối với người Trung Quốc có Giấy thông hành xuất nhập cảnh do Trung Quốc cấp vào nước ta tham quan du lịch nhằm tạo điều kiện cho khách du lịch Trung Quốc vào Việt Nam. Vì vậy, lượng khách đến nước ta tăng nhanh. Tuy có tác dụng tích cực trong việc khai thác thị trường này, nhưng lại tạo ra khe hở trong hoạt động du lịch ở Quảng Ninh. Một số chi

nhánh của các công ty du lịch ở ngoài tỉnh khai thác được nguồn khách du lịch Trung Quốc liên báo về công ty để công ty làm thủ tục đón khách vào. Sau khi công ty làm xong thủ tục đón khách, chỉ nhánh tổ chức tour cho khách. Kết thúc tour du lịch xảy ra trường hợp có chi nhánh hạch toán toàn bộ thu chi của số khách mà chỉ nhánh đưa đón và tổ chức Tour du lịch tại địa phương, nhưng có đơn vị chỉ hạch toán phần đưa đón, phần còn lại không thực hiện nghĩa vụ nộp thuế tại địa phương với lý do đây là khách của công ty nên sẽ hạch toán tại công ty. Như vậy dễ xảy ra tình trạng trốn thuế, gây thất thu cho ngân sách nhà nước.

Mặt khác, việc qui định khách du lịch Trung Quốc vào Việt Nam bằng thẻ du lịch chưa có quy định quản lý chặt chẽ, dẫn đến hiện tượng phá giá gây thiệt hại cho doanh nghiệp và ảnh hưởng tới chất lượng, uy tín của doanh nghiệp. Một đặc điểm tâm lý của khách Trung Quốc là họ thường làm việc, giao dịch với các cá nhân và chỉ biết tới các cá nhân, chứ không cần biết cá nhân ấy làm việc cho công ty du lịch nào. Vì vậy, hiện tượng một số người vốn là nhân viên của một công ty du lịch, sau khi nắm được một nguồn khách du lịch ổn định lập tức thôi không làm việc cho công ty nữa mà đứng ra tự tổ chức kinh doanh du lịch. Họ không những lấy mất các nguồn khách quan trọng của các doanh nghiệp mà còn hạ giá thành dịch vụ để thu hút khách. Sở dĩ họ có thể hạ giá thành xuống rất thấp, thậm chí còn 1/3 mức giá thông thường là do không phải đóng thuế và mua các dịch vụ có giá rẻ, chất lượng không đảm bảo để cung cấp cho khách. Điều đó ảnh hưởng không nhỏ tới các tổ chức kinh doanh chân chính. Bởi lẽ, dịch vụ du lịch thì trừu tượng, nhưng giá dịch vụ du lịch lại rất cụ thể và rõ ràng, khách sẽ lựa chọn nơi có giá thấp hơn cho cùng một chương trình du lịch. Nhưng điều quan trọng hơn là vấn đề liên quan tới lợi ích lâu dài. Kinh doanh như vậy đã tạo nên hình ảnh không đúng về du lịch Việt Nam, gây ấn tượng xấu tới tâm lý, khiến cho khách không muốn lưu trú lâu và

thất vọng, không muốn quay lại du lịch lần thứ hai.

Hai là, về kinh doanh vận chuyển khách du lịch cũng được xác định là một nội dung quan trọng của hoạt động kinh doanh du lịch.

Trước khi Pháp lệnh Du lịch 1999 ra đời, việc vận chuyển khách du lịch được coi là một ngành nghề có giấy phép (theo Quyết định 2418/QĐ-LB ngày 07/12/1993 của Liên bộ Giao thông vận tải - Du lịch).

Theo Quyết định Liên bộ 2418, việc kinh doanh vận chuyển khách du lịch phải có giấy phép, thời hạn tối đa của giấy phép là 1 năm và cấp giấy phép theo phương tiện.

Theo Quyết định 2418 nói trên, các quy định đối với phương tiện đã chú ý đến hình thức của phương tiện, các biện pháp bảo vệ sức khỏe, tính mạng của khách du lịch và đòi hỏi người điều khiển phương tiện phải có những kiến thức nhất định về ngoại ngữ và du lịch. Tuy nhiên, trong thực tế thực hiện qui định này cho thấy Quyết định 2418 đã tạo ra nhiều thủ tục rườm rà khi xin giấy phép vận chuyển khách du lịch.

Để cải cách thủ tục hành chính, Bộ Giao thông vận tải và Tổng cục Du lịch đã bỏ giấy phép vận chuyển khách du lịch cấp cho phương tiện vận tải đường bộ, đường thủy, sẽ tiếp tục thực hiện theo quy định của Bộ Giao thông vận tải nghĩa là cấp phép cho xe ô tô vận chuyển khách du lịch thực hiện theo Quy chế về tổ chức quản lý hoạt động của xe ô tô vận tải hành khách theo phương thức hợp đồng, cấp cho phương tiện vận tải thủy thực hiện theo Quy định của Bộ Giao thông vận tải về quản lý cấp phép vận tải hàng hóa, hành khách đường thủy nội địa. Tất nhiên, những quy định này không đáp ứng được đặc thù của hoạt động du lịch.

Theo Pháp lệnh Du lịch 1999, kinh doanh vận chuyển khách du lịch được coi là một trong các ngành nghề kinh doanh du lịch. Pháp lệnh Du lịch quy định:

Tổ chức, cá nhân kinh doanh vận chuyển khách du lịch đường bộ, đường thủy phải có đủ các điều kiện và tiêu chuẩn về phương

tiện vận chuyển và người điều khiển phương tiện theo quy định của pháp luật. Người điều khiển phương tiện chuyên dùng cho khách du lịch phải được bồi dưỡng nghiệp vụ vận chuyển khách du lịch [52, Điều 34].

Như vậy, Pháp lệnh Du lịch 1999 đã coi kinh doanh vận chuyển khách du lịch là một ngành kinh doanh có điều kiện và chỉ đặt ra một điều kiện cứng đối với người điều khiển phương tiện là "phải được bồi dưỡng nghiệp vụ vận chuyển khách du lịch". Còn các điều kiện khác sẽ "theo quy định của pháp luật".

Tuy nhiên những điều kiện khác như thế nào thì tới nay chưa có các quy định cụ thể, chi tiết.

3. VỀ HƯỚNG DẪN VIÊN DU LỊCH

Một trong những yếu tố quyết định đến chất lượng của hoạt động du lịch đó là hướng dẫn viên du lịch. Vì vậy, các quy định của pháp luật về hướng dẫn viên du lịch được quy định tương đối cụ thể chi tiết tại Điều 32 Pháp lệnh Du lịch 1999.

Trên cơ sở quy định của Pháp lệnh Du lịch, Nghị định 27/2001/NĐ-Chính phủ và Thông tư số 04/2001/TT-TCDL ngày 24/12/2001 của Tổng cục Du lịch đã quy định cụ thể điều kiện để cấp thẻ hướng dẫn viên du lịch cũng như quyền và nghĩa vụ của hướng dẫn viên du lịch.

Tuy nhiên, có thể nhận thấy rằng, các quy định về quyền, nghĩa vụ của hướng dẫn viên phần lớn còn mang định tính, nên việc thực hiện và kiểm tra chấp hành quy định của pháp luật trong vấn đề này khó thực hiện nghiêm túc.

Để góp phần nâng cao chất lượng của đội ngũ hướng dẫn viên du lịch, những quy định về đào tạo bồi dưỡng nghiệp vụ hướng dẫn viên, đào tạo bồi dưỡng ngoại ngữ chuyên ngành du lịch đã được quy định khá đầy đủ trong thông tư 04/2001/TC-DL của Tổng cục Du lịch. Theo đó, thời gian đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ du lịch gồm:

- Khóa đào tạo 2 tháng: cho người có bằng tốt nghiệp đại học chuyên ngành du

lịch nhưng không phải là chuyên ngành hướng dẫn viên.

- Khóa đào tạo 4 tháng: cho người có bằng tốt nghiệp các trường đại học khối kinh tế, khoa học xã hội và nhân văn.

- Khóa đào tạo 6 tháng: cho người có bằng tốt nghiệp các trường đại học khối khoa học tự nhiên, kỹ thuật và người sử dụng tiếng Trung Quốc có bằng tốt nghiệp phổ thông trung học.

- Chứng chỉ nghiệp vụ hướng dẫn du lịch do cơ sở đào tạo có thẩm quyền cấp có giá trị ba năm kể từ ngày được cấp.

- Thời gian và đối tượng đào tạo bồi dưỡng ngoại ngữ chuyên ngành du lịch: khóa bồi dưỡng 3 tháng cho những người đã có chứng chỉ ngoại ngữ tối thiểu trình độ C trở lên.

Chứng chỉ nghiệp vụ ngoại ngữ chuyên ngành du lịch có giá trị 2 năm kể từ ngày cấp.

4. VỀ CHI NHÁNH, VĂN PHÒNG ĐẠI DIỆN DU LỊCH

Pháp luật đã chia làm hai trường hợp: Chi nhánh, văn phòng đại diện của doanh nghiệp du lịch Việt Nam ở trong nước và nước ngoài, và chi nhánh, văn phòng đại diện của doanh nghiệp du lịch nước ngoài tại Việt Nam.

Thứ nhất, việc thành lập và hoạt động của các chi nhánh, văn phòng đại diện du lịch của doanh nghiệp du lịch Việt Nam ở trong nước và ngoài nước được quy định tại Điều 29 Pháp lệnh Du lịch 1999; Nghị định 48/1999/NĐ-CP ngày 7/8/1999 về chi nhánh, văn phòng đại diện của thương nhân và doanh nghiệp du lịch Việt Nam ở trong nước và nước ngoài; Thông tư liên tịch số 31/1999/TTLT-BTM-TCDL hướng dẫn thực hiện Nghị định 48/1999/NĐ-CP và Nghị định 03/2000/NĐ-CP ngày 03/02/2000 của Chính phủ hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Doanh nghiệp.

Theo khoản 1 Điều 29 của Pháp lệnh Du lịch 1999 thì: Việc thành lập chi nhánh, văn phòng đại diện của doanh nghiệp du lịch

Việt Nam ở nước ngoài phải có ý kiến thỏa thuận của cơ quan quản lý Nhà nước về du lịch có thẩm quyền.

Việc thành lập văn phòng đại diện của doanh nghiệp du lịch nước ngoài tại Việt Nam để xúc tiến du lịch phải được phép của cơ quan quản lý nhà nước về du lịch có thẩm quyền.

Việc thành lập và hoạt động của chi nhánh doanh nghiệp du lịch nước ngoài tại Việt Nam do Chính phủ quyết định.

Trên cơ sở đó, Nghị định 48/1999/NĐ-CP quy định: Doanh nghiệp du lịch đăng ký thành lập chi nhánh, văn phòng đại diện ở nước ngoài các giấy tờ khác phải có văn bản chấp thuận của Tổng cục Du lịch. Đây thực chất là một hình thức xin phép, nên đã làm hạn chế hoạt động xúc tiến, quảng bá, quảng cáo và kinh doanh du lịch ở nước ngoài (Điều 7 Nghị định 48/1999/NĐ-CP). Mặt khác, Nghị định 48/1999/NĐ-CP cũng quy định chỉ có doanh nghiệp kinh doanh lữ hành quốc tế được lập văn phòng đại diện, chi nhánh ở nước ngoài. Điều này cũng đã hạn chế hoạt động quảng bá, quảng cáo của các doanh nghiệp kinh doanh lữ hành nội địa.

Sau khi Luật doanh nghiệp ra đời, Chính phủ ban hành Nghị định 03/2000/NĐ-CP thì các quy định của Nghị định 48/1999/NĐ-CP quy định về việc chi nhánh, văn phòng đại diện của doanh nghiệp Việt Nam ở trong nước, nước ngoài chỉ áp dụng với các doanh nghiệp du lịch của Nhà nước. Còn đối với doanh nghiệp du lịch thuộc các thành phần kinh tế khác không áp dụng Nghị định 48/1999/NĐ-CP. Điều này đã tạo nên sự khác biệt giữa việc thành lập Chi nhánh, văn phòng đại diện của doanh nghiệp được thành lập theo Luật Doanh nghiệp với các doanh nghiệp nhà nước, chẳng hạn như các vấn đề về thủ tục, hồ sơ, các nghĩa vụ thông báo,... tạo nên sự bất bình đẳng giữa các thành phần kinh tế.

Mặt khác, các quy định của pháp luật chưa làm rõ sự khác biệt giữa chi nhánh và văn phòng đại diện.

Sự khác nhau giữa chi nhánh và văn phòng đại diện theo quy định của pháp luật hiện hành ở chỗ chi nhánh được tiến hành các hoạt động kinh doanh trực tiếp và thu lợi nhuận còn văn phòng đại diện thì không. Tuy nhiên, chi nhánh của doanh nghiệp du lịch được làm đến đâu, có được đưa đón khách từ khi ký hợp đồng đến khi kết thúc hay chỉ được làm nối tour cho Công ty mẹ thì vẫn chưa có quy định cụ thể. Trước khi có Pháp lệnh Du lịch thì chi nhánh của doanh nghiệp lữ hành chỉ được làm đầu mối xét duyệt nhân sự xuất nhập cảnh khi được phép của Tổng cục Du lịch. Quy định này để tránh trường hợp nhiều doanh nghiệp lữ hành quốc tế bán tư cách của mình để hưởng lợi, nhưng quy định này cũng không phù hợp với các quy định của pháp luật về quyền và nghĩa vụ của chi nhánh. Vấn đề này hiện nay pháp luật vẫn chưa quy định rõ.

Sự ra đời của Luật Doanh nghiệp năm 1999 đã tạo hành lang pháp lý thông thoáng cho các hoạt động kinh doanh nói chung và kinh doanh du lịch nói riêng. Theo quyết định số 19/2000/QĐ-TTg ngày 03/02/2002 của Thủ tướng Chính phủ về việc bãi bỏ các loại giấy phép trái với quy định của Luật Doanh nghiệp, đối với Tổng cục du lịch phải bãi bỏ ba loại giấy phép, đó là:

- Giấy phép kinh doanh lữ hành nội địa.
- Giấy phép kinh doanh vận chuyển khách du lịch.
- Giấy chứng nhận đủ điều kiện cơ sở lưu trú du lịch, kinh doanh khách sạn.

Ngoài ra, nhiều giấy phép của các ngành nghề liên quan đến hoạt động du lịch như: giấy phép quay camera, quay phim ngoại cảnh, giấy phép hoạt động nhạc lễ, giấy phép bán đồ mỹ nghệ lưu niệm... cũng đã góp phần tạo cho hoạt động du lịch diễn ra thuận lợi, thu hút nhiều khách du lịch hơn.

Thứ hai, việc thành lập và hoạt động của các chi nhánh, văn phòng đại diện của doanh

nghiệp du lịch nước ngoài tại Việt Nam được quy định tại khoản 2 Điều 29 của Pháp lệnh Du lịch; Nghị định 45/2000/NĐ-CP ngày 06/9/2000 của Chính phủ về văn phòng đại diện, chi nhánh của thương nhân và doanh nghiệp du lịch nước ngoài tại Việt Nam và Thông tư số 20/2000/TTLT-BTM-TCDL hướng dẫn thực hiện Nghị định 45/2000/NĐ-CP.

Theo Nghị định 45/1999/NĐ-CP thì doanh nghiệp du lịch nước ngoài được thành lập tại Việt Nam một hoặc nhiều văn phòng đại diện để tìm kiếm, thúc đẩy các cơ hội hoạt động thương mại, du lịch nhưng không được kinh doanh sinh lợi trực tiếp. Doanh nghiệp du lịch nước ngoài được thành lập một chi nhánh ở Việt Nam nhưng chỉ được phép kinh doanh hàng hóa, dịch vụ thuộc danh mục hàng hóa, dịch vụ được ban hành kèm theo, nhưng trong danh mục này không có các dịch vụ thuộc lĩnh vực du lịch. Danh mục này quy định như sau:

Danh mục hàng hóa, dịch vụ chi nhánh thương nhân nước ngoài được phép kinh doanh tại Việt Nam (ban hành kèm theo nghị định 45/2000/NĐ-CP ngày 06 tháng 9 năm 2000 của Chính phủ).

I. Hàng hóa mua tại Việt Nam để xuất khẩu

1. Hàng thủ công mỹ nghệ;
2. Nông sản chế biến và nông sản (trừ gạo, cà phê);
3. Rau quả và rau quả chế biến;
4. Hàng công nghiệp tiêu dùng;
5. Thịt gia súc, gia cầm và thực phẩm chế biến.

II. Hàng hóa nhập khẩu để bán ở thị trường Việt Nam

Chi nhánh thương nhân nước ngoài có ngoại tệ thu được từ xuất khẩu các loại hàng hóa quy định tại mục I của Danh mục này được nhập khẩu các loại hàng hóa dưới đây để bán tại thị trường Việt Nam với điều kiện có giấy phép của Bộ Thương mại và kim ngạch nhập khẩu không vượt quá kim ngạch xuất khẩu:

1. Máy móc, thiết bị phục vụ cho khai khoáng, chế biến nông sản, thủy sản;
2. Nguyên liệu để sản xuất thuốc chữa bệnh cho người và để sản xuất thuốc thú y;
3. Nguyên liệu để sản xuất phân bón, thuốc trừ sâu.

Việc quy định chi nhánh của doanh nghiệp du lịch nước ngoài không được phép kinh doanh các dịch vụ du lịch được lý giải rằng: đây là một biện pháp bảo hộ cho các doanh nghiệp du lịch Việt Nam. Nhưng rõ ràng là điều này không còn phù hợp với cam kết của Việt Nam trong Hiệp định Thương mại Việt - Mỹ, theo đó đối với dịch vụ đại lý và điều phối du lịch lữ hành, các công ty cung cấp dịch vụ của Hoa Kỳ được cung cấp dịch vụ dưới hình thức liên doanh với đối tác Việt Nam, phần vốn góp của Hoa Kỳ không vượt quá 49% vốn pháp định của liên doanh và 3 năm sau khi Hiệp định có hiệu lực, hạn chế này là 51%, 5 năm sau khi Hiệp định có hiệu lực, hạn chế này sẽ bị bãi bỏ. Để phù hợp với cam kết trong Hiệp định này, các hạn chế đối với các doanh nghiệp du lịch của Hoa Kỳ sẽ không còn hiệu lực và phải được dỡ bỏ. Về lâu dài, hạn chế đối với các doanh nghiệp du lịch nước ngoài khác cũng sẽ không còn ý nghĩa vì sau Hiệp định Thương mại ký với Hoa Kỳ, Việt Nam sẽ tiếp tục ký Hiệp định Thương mại song phương với các quốc gia khác và tiếp tục đàm phán để gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới (WTO), điều này có nghĩa là các bảo hộ về du lịch đối với doanh nghiệp trong nước sẽ không còn. Vì vậy, cần thiết phải tiến hành sửa đổi Nghị định 45/2000/NĐ-CP cho phù hợp với các quy định khác của pháp luật. Mặt khác, các doanh nghiệp du lịch trong nước phải tự đổi mới để chủ động hội nhập.

Về thủ tục cấp giấy phép, Điều 4 của Nghị định 45/2000/NĐ-CP quy định:

1. Bộ Thương mại có trách nhiệm cấp, sửa đổi, bổ sung, thu hồi giấy phép thành lập chi nhánh hoạt động trong lĩnh vực thương mại;
2. Tổng cục Du lịch có trách nhiệm cấp, sửa đổi, bổ sung, thu hồi giấy phép thành lập

văn phòng đại diện, chi nhánh hoạt động trong lĩnh vực du lịch;

3. Bộ Thương mại có trách nhiệm cấp, sửa đổi, bổ sung, thu hồi giấy phép thành lập chi nhánh hoạt động trong lĩnh vực thương mại và du lịch, sau khi được sự nhất trí của Tổng cục Du lịch;

4. Ủy ban nhân dân Tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (sau đây gọi tắt là Ủy ban nhân dân cấp tỉnh), nơi thương nhân nước ngoài đề nghị thành lập văn phòng đại diện, có trách nhiệm cấp, sửa đổi, bổ sung, thu hồi giấy phép thành lập văn phòng đại diện hoạt động trong lĩnh vực thương mại;

5. Ủy ban nhân dân tỉnh, nơi thương nhân nước ngoài hoạt động trong lĩnh vực thương mại và du lịch đề nghị lập văn phòng đại diện, có trách nhiệm cấp, sửa đổi, bổ sung, thu hồi giấy phép thành lập chi nhánh hoạt động trong lĩnh vực thương mại và du lịch, sau khi được sự nhất trí của Tổng cục Du lịch.

Việc quy định cả hai cấp cơ quan (Trung ương và tỉnh) cấp giấy phép, theo chúng tôi là không cần thiết, bởi vì, điều đó tạo nên sự phức tạp về thủ tục hành chính. Nên chăng chỉ quy định về một đầu mối (Ủy ban nhân dân cấp tỉnh) còn Bộ Thương mại và Tổng cục Du lịch chỉ quản lý vĩ mô. Quy trình cấp giấy phép (Điều 7 của Nghị định 45/2000/NĐ-CP) cũng còn phức tạp do quy định cả hai cấp có quyền cấp giấy phép.

5. ĐÁNH GIÁ KHÁI QUÁT THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ DU LỊCH Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

5.1 Những ưu điểm và hạn chế

5.1.1 Những ưu điểm

Pháp luật về du lịch đã có những bước phát triển nhanh chóng cả về nội dung và hình thức, cụ thể là:

- Các hoạt động chủ yếu của du lịch (xúc tiến du lịch, kinh doanh du lịch, hướng dẫn viên) đều đã có các văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh trực tiếp. Nội dung các văn

bản này tương đối chi tiết, đã từng bước thể chế hóa quan điểm của Đảng về phát triển du lịch, coi du lịch như là một ngành kinh tế mũi nhọn, tạo quyền chủ động, sáng tạo cho các chủ thể kinh doanh du lịch, thu hút khách du lịch;

- Giá trị pháp lý của các văn bản được nâng cao một bước thể hiện dưới dạng pháp lệnh, nghị định.

5.1.2 Những hạn chế

- Các chính sách về ưu đãi đầu tư cho du lịch chưa được thể hiện trong văn bản quy phạm pháp luật. Mặc dù chúng ta có Chiến lược phát triển du lịch đến năm 2010 và Nhà nước đã xác định rõ du lịch là một ngành kinh tế mũi nhọn, song các cơ sở pháp lý cho ưu đãi đầu tư đối với du lịch lại chưa có. Điều này đã làm giảm tốc độ tăng trưởng của du lịch;

- Trách nhiệm của các cơ quan nhà nước các cấp trong việc tạo điều kiện cho du lịch chưa được pháp luật quy định rõ. Nhiều địa phương còn tự ý đặt ra các quy định trái với quy định trong pháp lệnh, nghị định, gây phiền hà cho chủ thể kinh doanh du lịch và khách du lịch;

- Các quy định của pháp luật điều chỉnh những hoạt động liên quan chặt chẽ đến du lịch như: quản lý di tích lịch sử, văn hóa, quản lý trật tự an toàn xã hội, hải quan, phí, lệ phí... cũng còn chưa đồng bộ, thủ tục hành chính phức tạp, rườm rà, tạo nên khó khăn cho hoạt động du lịch;

- Mặc dù được ban hành trước Luật Doanh nghiệp năm 1999 không lâu, song về tổng thể, Pháp lệnh Du lịch năm 1999 và các văn bản hướng dẫn vẫn chưa thể hiện được tinh thần đổi mới như Luật Doanh nghiệp và có nhiều điểm không phù hợp với Luật Doanh nghiệp;

- Các văn bản quy định cụ thể về hoạt động du lịch chủ yếu là các văn bản có giá trị pháp lý thấp (quyết định, thông tư, chỉ thị) và thường thay đổi đã làm giảm hiệu lực, hiệu quả của việc điều chỉnh pháp luật đối với các hoạt động du lịch.

5.2 Nguyên nhân của các hạn chế

Những hạn chế trên đây của pháp luật trong lĩnh vực du lịch xuất phát từ các nguyên nhân cơ bản sau:

Một là, nhận thức của xã hội, của nhiều cơ quan nhà nước về vị trí, vai trò của du lịch vẫn chưa được đổi mới. Phần lớn vẫn tồn tại quan niệm du lịch là hoạt động vui chơi, giải trí của số ít người có tiền, chứ chưa nhận thức được du lịch là loại hoạt động kinh tế có hiệu quả. Vì vậy, sự quan tâm, đầu tư cho việc xây dựng hệ thống pháp luật về du lịch còn ít.

Hai là, năng lực quản lý nhà nước trong lĩnh vực du lịch của cán bộ, công chức làm công tác tham mưu còn thấp, chậm đổi mới tư duy, chưa đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn; chưa thể chế hóa kịp thời quan điểm của Đảng, Nhà nước về phát triển du lịch; nhận thức của các chủ thể không thống nhất. Văn bản pháp luật được ban hành không phải bao giờ cũng rõ ràng và có một cách hiểu thống nhất. Công tác giải thích pháp luật chưa được quan tâm và thực hiện thường kỳ, hiện tượng giải thích và áp dụng pháp luật còn tùy tiện. Các chủ thể cần dẫn chiếu luật thường giải thích các quy định theo hướng có lợi cho mình.

Bên cạnh đó, khi các quy định đã được xây dựng hoàn chỉnh, có cách hiểu thống nhất vẫn có trường hợp cơ quan quản lý nhà nước triển khai thực hiện chưa nghiêm, còn buông lỏng quản lý. Đôi khi đã xuất hiện những tiêu cực trong quá trình triển khai thực hiện, đó là hiện tượng cố tình bỏ qua những vi phạm pháp luật để kiếm lợi bất chính hoặc để khống chế các chủ thể có hành vi vi phạm. Văn bản được ban hành hợp lý, chỉ đạo của các cơ quan quản lý cấp trên rất sát sao nhưng cấp dưới cố tình không thực hiện nghiêm túc là những hạn chế còn tồn tại và ảnh hưởng tới hoạt động du lịch phát triển lành mạnh.

Ba là, sự phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc ban hành văn bản pháp luật còn thiếu đồng bộ, mang tính khép kín, chưa mở rộng dân chủ trong việc lấy ý kiến đóng góp của các đối tượng có liên quan trước khi ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Quá

trình xây dựng văn bản cần xin ý kiến các Bộ, ngành hữu quan và các đơn vị cơ sở để tránh sự phiến diện, áp đặt. Tuy nhiên, trên thực tế việc thực hiện công tác này chưa đầy đủ và không được coi trọng đúng mức. Du lịch là một ngành kinh tế tổng hợp, khuôn khổ pháp lý của nó giao thoa với nhiều ngành kinh tế khác. Vì thế, khi xây dựng văn bản qui phạm pháp luật, Tổng cục Du lịch đã lưu ý tới việc xin ý kiến của các đơn vị hữu quan. Song trên thực tế, các Bộ, ngành khác khi ban hành các văn bản pháp quy liên quan đến du lịch thường không chú ý tới việc tham khảo ý kiến của ngành du lịch, đến khi thực hiện làm nảy sinh những bất hợp lý mới quay lại sửa nên mất nhiều thời gian và hiệu quả không cao.

Bốn là, trong thời gian qua, hoạt động kinh tế của đất nước phát triển, các quan hệ xã hội thay đổi liên tục. Trong khi đó công tác dự báo xu hướng vận động của du lịch chưa được làm tốt, dẫn tới bị động trong khi ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Pháp luật không theo kịp quan hệ xã hội đang vận động và phát triển, nhất là trong ngành du lịch là một ngành kinh tế mới, năng động. Du lịch luôn đòi hỏi các sản phẩm du lịch, loại hình du lịch mới, song, để triển khai một loại hình du lịch mới như du lịch lặn biển, du lịch thể thao... lại vướng nhiều quy định của các ngành liên quan.

Nước ta đang tiến hành đổi mới trên mọi mặt, trong đó có cải cách bộ máy nhà nước, đơn giản hóa thủ tục hành chính. Sự đổi mới này chưa hoàn toàn được nhận thức sâu sắc trong tư duy những người làm công tác quản lý du lịch. Hiệu quả quản lý, năng lực kiểm tra kiểm soát yếu kém dẫn tới xu hướng quy định gò bó hoặc quá chặt chẽ, hạn chế quyền tự do kinh doanh của tổ chức, cá nhân. Quy định ở một số địa phương đang trong quá trình tìm tòi, thử nghiệm cơ chế quản lý, tình hình hoạt động và kinh doanh du lịch lộn xộn, có sự kiểm soát song lại sa vào sự cục bộ, áp đặt.